

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



FRONTEX, OPERAZIONE POSEIDON 2020:
IL COINVOLGIMENTO DELL'AGENZIA EUROPEA
NEI RESPINGIMENTI ILLEGALI
VERSO LE COSTE TURCHE.

Relatore: Prof. PAOLO DE STEFANI

Laureando: MICHELA SARTORE
matricola N. 1235322

A.A. 2021/2022

*A Leonardo,
per avermi dimostrato che la
sensibilità non è debolezza ma
grande coraggio.
Per esserci sempre, anche se da
lontano.
Mi hai riempito l'anima.*

*A tutti i migranti ed i rifugiati, affinché non vengano percepiti come una
minaccia, ma vengano accolti con fiducia nel presente e nel futuro.*

<u>Introduzione</u>	<u>2</u>
<u>Capitolo I: FRONTEX E I DIRITTI FONDAMENTALI</u>	<u>3</u>
1.1 L'Acquis di Schengen sulle frontiere esterne	3
1.2 Da SCIFA a Frontex	5
1.3 Frontex: origine e mutamenti	7
1.4 Sistema Frontex di garanzia e monitoraggio dei diritti fondamentali	15
1.5 Trasparenza e violazioni dei diritti fondamentali	17
<u>Capitolo II: OPERAZIONE POSEIDON FRONTEX</u>	<u>21</u>
2.1 Genesi e sviluppo delle operazioni congiunte Frontex	21
2.2 La situazione Greco-Turca	24
2.3 Operazione congiunta Poseidon di Frontex	24
2.4 Il principio di non refoulement e diritto d'asilo in Europa	27
2.5 Riapertura della rotta Balcanica e Operazione Poseidon 2020	30
<u>Capitolo III: LA COMPLICITA' DI FRONTEX NELLA VIOLAZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'OPERAZIONE POSEIDON 2020</u>	<u>35</u>
3.1 Nuove tattiche nell'intervento rapido attuato nell'Operazione Poseidon	35
3.2 Il coinvolgimento di Frontex nella violazione dei diritti fondamentali	37
3.3 Le responsabilità di Frontex e della Guardia costiera greca	41
3.4 Azione legale contro Frontex alla Corte di giustizia europea	43
3.5 La sentenza della Corte di giustizia europea	46
<u>Conclusioni</u>	<u>49</u>
<u>Bibliografia</u>	<u>52</u>
<u>Ringraziamenti</u>	<u>57</u>

Introduzione

Negli ultimi anni, Frontex, Agenzia europea di guardia di frontiera e costiera, ha concentrato il proprio operato nello sviluppo e realizzazione di diverse operazioni congiunte, tra le quali figura Poseidon. L'Operazione Poseidon risulta essere un piano d'azione realizzato dall'Unione Europea in collaborazione con Frontex, al fine di sostenere la Grecia nel fronteggiare la crescente crisi migratoria sviluppatasi a partire dal 2015. Concretamente l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera non solo sorveglia le frontiere tra Grecia e Turchia, ma si occupa anche del salvataggio di vite umane nell'Egeo, nonché nella lotta contro la criminalità transfrontaliera. Nel 2020 l'Agenzia più conosciuta e più criticata dell'Unione europea si trova alla ribalta della cronaca soprattutto per il suo lato più tragico, l'immigrazione clandestina, ma anche per la presunta complicità nella violazione di alcuni diritti fondamentali, realizzata a causa di violenze e respingimenti illegali verificatisi all'interno della suddetta operazione e vietati secondo il diritto internazionale ed europeo. L'obiettivo di questo studio, articolato in tre capitoli, è quello di determinare se Frontex abbia agito in ogni modo consono alla prevenzione della violazione dei diritti umani e se essa, tramite le proprie azioni, vi sia direttamente coinvolta, considerando il regolamento vigente e le norme di diritto internazionale adottate dalla stessa Agenzia. Inizialmente verrà analizzato il processo di esternalizzazione delle frontiere, iniziato con la CEE e seguito dall'accordo di Schengen, fino al giungere alla necessità di un controllo sopranazionale delle frontiere esterne realizzato dalla nascente Frontex. La propria organizzazione interna ed il meccanismo di garanzia e tutela per i diritti umani hanno unificato l'operato europeo, portando l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ad agire mediante operazioni congiunte anche in situazioni geopolitiche molto delicate. L'Operazione Poseidon risulta essere l'emblema del mandato ricevuto da Frontex. Essa infatti si sviluppa nel Mar Egeo con l'obiettivo di salvaguardare la vita dei migranti e di assicurare loro la possibilità di richiedere l'asilo in Europa. Tuttavia, a seguito di alcuni accordi e della mancata trasparenza, Frontex viene coinvolta attivamente e passivamente, secondo differenti indagini giornalistiche, in alcune azioni illegali compiute a discapito dei richiedenti asilo. Tanto è vero che Frontex viene per la prima volta citata dinnanzi alla Corte di Giustizia europea in quanto ritenuta complice e responsabile delle violazioni dei diritti fondamentali verificatesi proprio nell'Operazione Poseidon.

Capitolo I: FRONTEX E I DIRITTI FONDAMENTALI

A partire dai Trattati di Roma e giungendo fino al Regolamento interno adottato nel 2019, il seguente capitolo analizza il processo che ha portato alla nascita ed allo sviluppo dell'Agencia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). La propria organizzazione ed il modus operandi nelle operazioni congiunte tengono in considerazione l'importanza dei diritti fondamentali, tanto che la stessa Frontex ha adottato una serie di meccanismi di garanzia e monitoraggio apparentemente adatti ad assicurare la tutela dei suddetti diritti. Ad oggi però, questo sistema non risulta essere sufficiente e l'Agencia europea si trova a dover fronteggiare diverse sfide in materia di trasparenza, sia internazionali che interne.

1.1 L'*Acquis* di Schengen sulle frontiere esterne

La volontà di abolire le frontiere interne esistenti tra i vari Stati europei risale al Trattato di Roma del 1957¹, il quale favorisce lo sviluppo del processo di integrazione europea tramite l'istituzione di due organizzazioni comuni: la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la Comunità economica europea (CEE). Gli autori del trattato relativo alla CEE predispongono tutti i dispositivi giuridici necessari per la creazione di un'area economica in cui i beni prodotti possano circolare ed essere commercializzati liberamente. Il 1 luglio 1968 crollano formalmente le barriere doganali vigenti tra gli Stati membri della Comunità, i quali adottano inoltre una strategia di applicazione di dazi doganali comuni nei confronti delle importazioni provenienti dai Paesi terzi. In seguito al crollo delle barriere doganali, i Paesi prefissano la completa privazione di controlli alle frontiere interne come obiettivo raggiungibile entro il 1992², tuttavia cinque degli Stati originariamente firmatari del Trattato di Roma, ovvero Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, sono riusciti a precedere con successo l'obiettivo temporale precedentemente stabilito. Infatti, già nel 1985 i Capi di governo dei suddetti paesi avviano, mediante la ratifica dell'accordo di Schengen³, la graduale eliminazione di controlli alle frontiere interne al fine di realizzare, progressivamente, uno

¹ Trattato internazionale composto dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE) insieme al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA), 1957.

² S. Léonard, *Frontex and the Securitization of Migrants through Practices*, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, 2011, p. 5 ss.

³ G. Campesi, *Polizia della frontiera: Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Bari, 2015, p. 56 ss.

spazio comune di libera circolazione non solo per le merci, ma soprattutto per i cittadini dei paesi firmatari. Cinque anni dopo, l'Accordo di Schengen viene integrato attraverso la Convenzione di applicazione del 1990⁴, la quale definisce alcune garanzie inerenti all'attuazione della libera circolazione. Entrambi gli atti, insieme alle norme connesse⁵, costituiscono quello che oggi viene generalmente indicato come l'*acquis* di Schengen. Solo nel 1999, mediante un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam⁶, l'*acquis* viene integrato ufficialmente nella legislazione comunitaria.

L'integrazione dell'*acquis* e la minore preponderanza delle frontiere interne determinano la necessità degli Stati di accordarsi sull'adozione di una politica comune non solo di tipo economico, ma soprattutto riguardante la gestione e la sicurezza alle frontiere esterne. L'Unione si adopera, quindi, per la messa in atto sia di norme comuni che per lo sviluppo di un sistema integrato, il quale possa garantire una gestione ed un controllo efficienti alle proprie frontiere, come sancito dall'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, il quale prevede l'adozione di «misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne⁷». Queste ultime vengono sottoposte giuridicamente alle disposizioni contenute nel Codice frontiere Schengen⁸, il quale sancisce le norme regolanti l'attraversamento delle frontiere in modo tale da assicurare agli Stati frontalieri la piena competenza nel monitoraggio. Le verifiche sistematiche eseguite mediante le banche dati pertinenti, tra le quali figura il Sistema d'Informazione Schengen (SIS), riguardano il passaggio di qualsiasi frontiera esterna (terrestre, marittima ed aerea), effettuato da tutte le persone, inclusi i beneficiari del diritto di libera circolazione ai sensi delle norme dell'Unione⁹. Il Codice frontiere Schengen, in accordo con la Convenzione di applicazione del trattato, sancisce ulteriormente il permesso di ripristinare i controlli frontalieri interni a favore di tutti gli Stati membri in caso di minaccia grave ed imminente

⁴ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

⁵ Norme integrate nel diritto UE volte a favorire la libera circolazione dei cittadini all'interno dello Spazio Schengen.

⁶ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, 1997.

⁷ Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), articolo 3, comma 2.

⁸ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 77, del 23.3.2016, pag. 1, modificato dal regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (GU L 74, del 18.3.2017, pag. 1).

⁹ Trattato sull'Unione europea, articolo 3, comma 2; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 2; titoli IV e V TFUE; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 45.

per l'ordine pubblico e la sicurezza, o eventualmente qualora vengano riscontrate gravi lacune nel monitoraggio delle frontiere esterne.

Essere firmatari dell'accordo di Schengen implica, pertanto, fornire il consenso e la predisposizione per la realizzazione di una collaborazione strutturata tra le forze di polizia statale, al fine di garantire «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.¹⁰»

1.2 Da SCIFA a Frontex

La prima vera base legale a fondamento delle azioni comunitarie intraprese in materia di immigrazione risulta essere il Trattato di Amsterdam. A seguito dell'entrata in vigore del suddetto trattato viene istituita una struttura definita *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA), la quale si sviluppa come forum composto da alti funzionari degli Stati membri UE. Essi mirano all'attuazione di alcune linee guida comuni e ad un approccio comunitario in materia di immigrazione, frontiere ed asilo. In merito alle suddette materie, SCIFA svolge una funzione di preparazione delle discussioni del Consiglio¹¹ ed inoltre elabora dei report sull'operato di diversi gruppi, indirizzandoli direttamente al COREPER. Quest'ultimo è responsabile dell'evoluzione e del potenziamento dell'originario comitato strategico, in quanto tramite una raccomandazione, ha stimolato gli ufficiali di SCIFA a pianificare dei *meeting* con i rappresentanti dei corpi nazionali di guardie di frontiera impegnati sul campo. Tramite tali incontri SCIFA acquisisce la capacità di svolgere compiti più pratici riguardanti la coordinazione dei centri ad-hoc per i controlli alle frontiere, ed evolve prendendo il nome di SCIFA+. La durata temporale di SCIFA+ è risultata essere molto breve in quanto il comitato è stato presto sostituito da strumentazioni maggiormente efficaci, mentre l'originario SCIFA continua ad esistere tutt'ora. Viene riconosciuta la fondamentale attività di equilibrio esercitata da SCIFA nelle azioni di eliminazione dell'immigrazione illegale e traffico di esseri umani, oltre che l'importanza dell'operato svolto in merito

¹⁰Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'unione europea e il trattato che istituisce la comunità europea, 2007, articolo 2, comma 2.

¹¹ Consiglio dell'Unione europea, negozia e adotta i mandati legislativi delle agenzie dell'UE, compreso quello di Frontex.

all'accoglienza e integrazione dei migranti legali. Malgrado ciò, traspare chiaramente la volontà da parte dell'Unione di intensificare le azioni europee al fine di garantire un controllo ed una gestione frontaliera ancor più efficiente rispetto ai meccanismi già adottati ed operanti. Come esternato al punto 42 della Dichiarazione di Laeken, adottata solo tre anni dopo la nascita di SCIFA, «Better management of the Union's external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and traffic in human beings¹² [...]». Le conclusioni tratte dallo stesso Consiglio di Laeken vengono integrate mediante una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, intitolata «Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea¹³». Tramite tale comunicazione si manifesta il desiderio di creazione di un organo comune di esperti in materia di frontiere esterne che si impegni a sviluppare la cooperazione tra Stati membri, avvalorando una politica collettiva che risulti essere vantaggiosa per la sicurezza comune, definita per la prima volta in senso più ampio, concernente non solo la difesa militare. L'auspicio della Commissione è avvalorato da alcuni principi sviluppati a sostegno della nuova politica europea di gestione frontaliera:

- Corpus legislativo comune
- Meccanismo comune di concertazione e cooperazione
- Valutazione comune ed integrata dei rischi
- Personale formato alla dimensione europea ed attrezzature inter operative
- Ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nella prospettiva di un corpo europeo di guardie di frontiera.

Di fondamentale importanza risulta essere la concretizzazione di un meccanismo comune di concertazione e cooperazione, il quale si realizza attraverso la nascita di un organo denominato *External Borders Practitioners Common Unit*. La Commissione ritiene che tale unità, per merito della propria natura multidisciplinare, si trovi nella posizione più adeguata per condurre analisi in merito ai rischi e svolgere un monitoraggio costante di alcuni indicatori comuni alle frontiere, consentendo alle unità interessate di agire efficacemente sul campo in collaborazione con SCIFA. Tuttavia l'unità presenta fin da

¹² Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, punto 42.

¹³ 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. del 7/5/2002.

subito alcune lacune, le quali vengono percepite sia dai singoli Stati membri che dalle istituzioni europee. Il 3 giugno 2003 la Commissione decide di adottare la «Comunicazione relativa allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, traffico di migranti clandestini e tratta di esseri umani, frontiere esterne e rimpatrio di residenti illegali¹⁴». Tale comunicazione evidenzia l'intenzione di sviluppare una struttura indirizzata alla gestione delle frontiere esterne, la quale operi in modo più pronunciato e comunitario rispetto a *External Borders Practitioners Common Unit*. Viene sancito che: «La Commissione è del parere che le necessarie attività di pianificazione, di sostegno (formazione, raccolta e trattamento delle informazioni, analisi della rete), di organizzazione e di valutazione delle forme di cooperazione operativa potrebbero sfociare, oltre che nell'istituzione di un'unità comune di esperti, nella realizzazione di una struttura operativa comunitaria. ¹⁵ [...]». Tale parere porta allo sviluppo delle fondamenta necessarie per istituire un corpo europeo permanente delle Guardie di frontiera, della cui necessità la Commissione è sempre stata convinta. Questo corpo risulterà essere un sostegno fondamentale ed un completamento dell'operato svolto dai servizi nazionali degli Stati membri alle frontiere, tanto è vero che mediante il Consiglio europeo di Salonicco, dato 19 e 20 giugno 2003 si è manifestato in modo unanime il desiderio di realizzare una «struttura operativa della comunità per la gestione delle frontiere esterne¹⁶». L'idea sopraccitata di rivoluzionare i meccanismi di lavoro negli *external borders* sarà la base strutturale sulla quale si sviluppa Frontex, punto di ripartenza politica per l'Unione Europea.

1.3 Frontex: origine e mutamenti

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, successivamente rinominata Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), nasce in seguito ad una maggiore pressione migratoria rilevata alle frontiere. L'obiettivo inizialmente perseguito

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale /* COM/2001/0672 def. */

¹⁵ Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, traffico di migranti clandestini e tratta di esseri umani, frontiere esterne e rimpatrio di residenti illegali, 3 giugno 2003.

¹⁶ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003.

riguarda il mantenimento della sicurezza interna allo spazio Schengen, soprattutto dopo l'ampliamento di quest'ultimo verso est. Nonostante già negli anni '90 fosse stata espressa con evidenza l'aspirazione ad una gestione sopranazionale delle frontiere esterne, solo mediante il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio europeo, il 26 ottobre 2004 ha origine ufficialmente Frontex¹⁷. Il 2004 segna anche l'adesione all'Unione da parte della Polonia, la quale non ospitava alcuna agenzia europea, pertanto all'unanimità data dal Consiglio europeo, si è deciso di porre come quartier generale Frontex proprio Varsavia. La base legale sulla quale l'Agenzia si fonda viene ricondotta al Titolo IV del Trattato CEE relativo alle materie di: libera circolazione delle persone, controllo delle frontiere esterne, asilo, immigrazione e tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi. Particolare riferimento giunge all'articolo 62, rilevante in materia di sicurezza e libera circolazione, e 66 relativo alla cooperazione in materia di asilo, immigrazione e circolazione delle persone. Specificamente l'articolo 62 ai punti uno e due afferma che:

«Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta:

- 1) misure volte a garantire, in conformità con l'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.
- 2) Misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri che definiscono (a) norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'attuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere¹⁸».

Frontex si conforma al suddetto articolo e comincia ad agire, in modo ufficiale, a partire dal 2005, a livello teorico sia coordinando la cooperazione operativa tra gli Stati membri, che occupandosi della preparazione delle analisi dei rischi, valutando proprio i rischi per la sicurezza alle frontiere dell'UE. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera registra i modelli e le tendenze della migrazione irregolare e della criminalità transfrontaliera, compresa la tratta di esseri umani, alle frontiere esterne. Successivamente procede comunicando i risultati ai Paesi dell'Unione ed alla Commissione, al fine di pianificare le attività necessarie. Il controllo e la sorveglianza

¹⁷ Regolamento (CE) n. 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.

¹⁸ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), articolo 62, 62(1), 62(2).

delle frontiere esterne vengono monitorati mediante la riunione di esperti in materia di controllo delle frontiere con rappresentanti della ricerca e dell'industria in modo tale da garantire che le nuove tecnologie disponibili soddisfino le esigenze delle autorità di controllo delle frontiere. Dal punto di vista pratico l'Agenzia fornisce concretamente assistenza agli Stati membri sviluppando norme comuni e cooperando nella formazione di guardie nazionali di confine in modo tale da uniformare l'operato nei confronti dei viaggiatori che attraversano una frontiera esterna dell'UE. Ulteriormente Frontex garantisce ausilio ai Paesi che si trovano ad affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne, sostenendoli anche mediante il sistema di risposta rapida e l'organizzazione di operazioni congiunte. Il sistema di risposta rapida viene attivato mediante l'invio di ufficiali Frontex quando un paese dell'Unione risulti essere sottoposto a forti sollecitazioni, alla propria frontiera esterna, causate di un numeroso afflusso di cittadini provenienti da Paesi terzi. Le operazioni congiunte prevedono l'invio non solo di specialisti ma anche di attrezzature tecniche nel momento in cui sia necessario un sostegno supplementare. Tra le operazioni congiunte figurano anche le operazioni di rimpatrio, attraverso le quali Frontex sviluppa le migliori pratiche per il rimpatrio dei migranti illegali giunti in Europa.

La possibilità per gli Stati membri di attingere al sistema di assistenza tecnica ed operativa anche attraverso la formazione di squadre di intervento rapido, le quali sono costituite da guardie di frontiera di altri Stati membri che agiscono per un periodo limitato mediante i cosiddetti *Rabits*¹⁹, viene introdotto nel 2007, quando Frontex viene sottoposta alle prime modifiche attraverso il regolamento (CE) n. 863/2007. L'operato delle squadre, svolto su richiesta dello stato ospitante, riguarda maggiormente i casi di rimpatrio in situazioni di emergenza immediata e con accompagnamento forzato.

Una maggiore collaborazione tra gli Stati membri dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera viene richiesta in modo ancor più rilevante mediante il regolamento (UE) n. 1168/2011²⁰, che sancisce come ogni Stato membro sia titolare dell'obbligo di messa a disposizione, a favore dell'Agenzia, di un contingente di personale appartenente alle forze di sicurezza nazionale. In virtù di queste risorse, Frontex riesce a disporre di

¹⁹ G. Campesi, op. cit., p. 111 ss

²⁰ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2011.

agenti specializzati ed equipaggiamenti necessari per lo svolgimento delle proprie operazioni. Tali operazioni congiunte risultano essere il *modus operandi* più incisivo e conosciuto che Frontex sia in grado di attuare, tanto che dal 2006 le operazioni svolte, soprattutto nel Mediterraneo, si sono moltiplicate in maniera esponenziale²¹. Le azioni congiunte poste in atto consistono nel dispiegare risorse, nei Paesi che ne facciano richiesta, adoperate per il pattugliamento dei confini esterni, in collaborazione anche con alcuni Stati terzi. In tal modo si perseguono alcuni obiettivi, tra i quali è particolarmente evidente il tentativo di regolare la crisi migratoria sviluppatasi negli ultimi anni. Il monitoraggio della crisi e dei migranti alle frontiere viene effettuato tramite delle interviste a questi ultimi, le quali permettono di comprendere le modalità di imbarco, di viaggio e anche quanti di loro vogliono effettivamente inoltrare la richiesta d'asilo nel Paese.

Proprio a causa dell'intensificazione della presenza di profughi, nel 2015 gli Stati membri decidono di riattivare i controlli alle frontiere interne. In poche settimane l'opinione pubblica europea viene posta dinnanzi al fallimento del rafforzamento strutturale adottato fino ad allora, alla sospensione di Schengen e ad una crisi securitaria. Nel tentativo di arginare la crisi, la Commissione propone un'ulteriore riforma del regolamento di Frontex, la quale ne amplia lo spazio e la capacità d'azione regolando anche i poteri e le funzioni del suo apice rappresentato dal Direttore esecutivo. Ciò non risulta essere sufficiente ed adeguato al mantenimento degli standard e dei principi fondanti in un momento di così grande vulnerabilità frontaliera. Nelle azioni compiute da Frontex viene meno il rispetto di alcune questioni di essenziale importanza, contenute al punto 47 del regolamento (UE) n. 2016/1624²².

«La guardia di frontiera e costiera europea, [...] dovrebbero svolgere le loro funzioni nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»), della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del diritto internazionale pertinente, comprese la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, la convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, la convenzione relativa allo status di rifugiati e agli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento, la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, la

²¹ G. Campesi, op. cit., p. 168 ss.

²² Regolamento (UE) 2016/1624 del parlamento europeo e del consiglio del 14 settembre 2016.

convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare e la convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo. Conformemente al diritto dell'Unione e ai detti strumenti, l'Agenzia dovrebbe assistere gli Stati membri nello svolgimento di operazioni di ricerca e soccorso al fine di proteggere e salvare vite, ogniqualvolta e ovunque ciò sia richiesto.²³»

Nel 2019 vengono introdotti una serie di miglioramenti riguardanti la disposizione di un corpo permanente di guardie di frontiera di Frontex di 10 000 uomini, oltre che al dispiegamento di numerose attrezzature tecniche. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera detiene anche, da questo momento, il mandato esplicito per la cooperazione con Stati terzi situati anche oltre i confini europei grazie agli accordi sullo status firmati dall'Unione e da cinque Stati dei Balcani occidentali in materia di operazioni Frontex²⁴. Per quanto concerne i funzionari di Frontex, essi godono dell'immunità penale, civile e amministrativa per le azioni commesse nel corso delle operazioni ed in particolare per la mancata salvaguardia dei diritti fondamentali, per i quali, in questo regolamento (UE) n. 2019/1896 figura un richiamo ancora più esteso rispetto alla versione del 2016.

In particolare all'articolo 99 viene rivalutata la figura del Responsabile della tutela dei diritti fondamentali (FRO), il quale secondo l'articolo 111 è cooperante con l'Agenzia, la quale:

«adotta le misure necessarie a istituire e sviluppare ulteriormente un meccanismo di denuncia indipendente ed efficace ai sensi del presente articolo, inteso a monitorare e assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività dell'Agenzia. Qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni o dall'inazione da parte del personale [...] e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni o dell'inazione, [...] può presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia.²⁵»

Il responsabile dei diritti umani, referente al Consiglio di amministrazione ed al Direttore esecutivo, opera in maniera indipendente monitorando l'attuazione da parte di Frontex dei suoi obblighi in materia di diritti fondamentali ed in maniera conforme al diritto internazionale. Il ruolo del responsabile dei diritti umani viene introdotto inizialmente nel 2012 dal Consiglio di amministrazione, il quale ha designato come primo responsabile, e tuttora vigente, Inmaculada Arnaez Fernandez, avvocato spagnolo dotato di grande esperienza in ambito umanitario ed internazionale. Particolarmente Fernandez si è spesa

²³ Regolamento (UE) 2016/1624 del parlamento europeo e del consiglio del 14 settembre 2016, punto 47.

²⁴ Regolamento (EU) 2019/1896, Articolo 71, Articolo 10(1)(u), Articolo 54 (2).

²⁵ Regolamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo e del consiglio del 13 novembre 2019, articolo 111, comma 1 e 2.

al fine di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali dei rimpatriati e degli sfollati interni, riformando il sistema giudiziario e facilitando l'accesso alla giustizia per le vittime dei conflitti nei Balcani ed in America Latina. Generalmente, il funzionario viene nominato direttamente dal Consiglio di amministrazione verso cui è anche referente, come previsto dal regolamento (UE) 2019/1896, e coopera anche con il personale Frontex dispiegato nelle diverse operazioni, fornendo formazione sia sui diritti fondamentali che in merito all'accesso alla protezione internazionale. A livello generale, il responsabile dei diritti fondamentali emana pareri in relazione a qualsiasi attività di Frontex sia a livello politico che operativo e per quanto riguarda la cooperazione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera con i partner, individuando le sfide in materia di diritti fondamentali, le possibili violazioni dei diritti fondamentali stessi od i relativi rischi. Il FRO inoltre informa e consiglia il Direttore esecutivo in merito a possibili violazioni dei diritti fondamentali durante qualsiasi attività di Frontex. È ulteriormente responsabile della gestione delle denunce ricevute tramite il meccanismo di denuncia di Frontex e delle segnalazioni di incidenti gravi relative a potenziali violazioni dei diritti fondamentali nell'ambito delle attività di Frontex. Annualmente vengono pubblicate delle relazioni da parte del FRO sulle attività svolte dall'Ufficio per i diritti fondamentali, a norma dell'articolo 109, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/1896, al fine di monitorare l'avanzamento di Frontex in merito alla garanzia dei diritti fondamentali in conformità con la strategia dell'istituzione. Il rapporto delinea le strutture e gli strumenti predisposti, nonché le azioni specifiche intraprese per garantire che Frontex stessa rispetti i diritti fondamentali

L'operato del responsabile dei diritti fondamentali e del proprio ufficio viene supportato nelle aree operative in modo esteso attraverso il ruolo ricoperto dagli osservatori dei diritti fondamentali, carica istituita sempre mediante il regolamento (UE) n. 2019/1896. Essi sono impegnati nel controllo e nell'offerta di consulenza in merito alle azioni compiute dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, contribuendo al contempo con operazioni di promozione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione integrata delle frontiere europee. Primariamente i suddetti controllori svolgono attività di osservazione riguardante l'operato di Frontex e documentano la conformità di questo con le specifiche norme in vigore materia di diritti fondamentali. Il monitoraggio delle

procedure relative alla gestione delle frontiere ed ai rimpatri viene ulteriormente sostenuto mediante un progetto pilota sviluppato da Frontex, tra novembre 2019 e giugno 2021, in cooperazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA). Quest'ultima ha cooperato effettuando monitoraggi pilota in aree operative al fine di identificare quali siano gli strumenti più efficaci per lo svolgimento dei compiti degli osservatori, reclutati a partire dal quarto trimestre del 2020. Il *pool* di osservatori è formato da 73 *monitor* provenienti da 24 Stati membri dell'Unione. Essi sono stati ultimamente impegnati nelle operazioni di rimpatrio coordinate o sostenute da Frontex, svolgendo un'osservazione dalla fase precedente alla partenza fino alla consegna dei rimpatriati nel paese prescelto. Tra il 2016 e il 2021, i progetti di monitoraggio del rimpatrio forzato (FREM) II e III²⁶ hanno ampliato i propri obiettivi volendo garantire e proteggere i diritti fondamentali dei rimpatriati, aumentando nel contempo l'indipendenza e la trasparenza del monitoraggio del rimpatrio forzato, basato su un quadro europeo comune e armonizzato.

La gestione esecutiva di Frontex è oggi affidata ad un Direttore esecutivo le cui funzioni e poteri sono definiti all'articolo 68 del regolamento (UE) 2016/1624 e all'articolo 106 del regolamento (UE) 2019/1896:

«L'Agenzia è diretta dal suo Direttore esecutivo, che è totalmente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni. Ferme restando le rispettive competenze delle istituzioni dell'Unione e del consiglio di amministrazione, il direttore esecutivo non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo o altro organismo. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono invitare il direttore esecutivo a riferire sull'esercizio delle sue funzioni. Ciò include informazioni sull'attuazione e sul monitoraggio della strategia in materia di diritti fondamentali. [...] Il Direttore esecutivo è responsabile della preparazione e attuazione delle decisioni strategiche adottate dal consiglio di amministrazione e dell'adozione delle decisioni connesse alle attività operative dell'Agenzia in conformità del presente regolamento²⁷ [...]»

²⁶ Il progetto frem III, insieme ai precedenti progetti frem I e II, mirava a contribuire al funzionamento del sistema di rimpatrio dell'UE in linea con la direttiva sul rimpatrio dell'UE (2008/115/CE), garantendo e proteggendo i diritti fondamentali dei rimpatriati attraverso un sistema di rimpatrio forzato indipendente e trasparente monitoraggio del rimpatrio basato su un quadro comune europeo, norme, buone pratiche e procedure armonizzate. Il progetto ha sostenuto l'Agenzia europea della Guardia di Frontiera e Costiera (Frontex) per sviluppare il pool di osservatori del rimpatrio forzato in linea con il regolamento (2019/1896).

²⁷ Regolamento (UE) n. 2016/1624 del parlamento europeo e del consiglio del 14 settembre 2016, articolo 68.

Al Direttore esecutivo vengono notificate, da parte di tre vicedirettori esecutivi, le specifiche attività svolte da Frontex, suddivise in nove divisioni operative:

- ***Situational Awareness and Monitoring Division***
(*Frontex Situation Centre; Risk Analysis Unit; Vulnerability Assessment Unit*)
- ***International and European Cooperation Division***
(*International Cooperation Unit; Institutional Partnership Unit; Liaison Officers Networks Unit*)
- ***Operational Response Division***
(*Field Operations Unit; Coast Guard and Law Enforcement Unit; Centre of Excellence for Combatting Document Fraud*)
- ***European Centre for Returns***
(*Pre-Return Unit; Return Operations and Voluntary Returns Unit; Post-Return Unit*)
- ***Capacity Building Division***
(*Engineering and Acquisition Unit; Training Unit; Research and Innovation Unit*)
- ***Deployment Management Division***
(*Standing Corps Preparedness and Deployment Unit; Logistics Unit*)
- ***ETIAS Central Unit Division***
(*Application Handlers Unit; Assistance Centre Unit*)
- ***Financial, Digital and Security Division***
(*Financial Services Unit; Digital Services Unit; Security Unit*)
- ***Governance Support Centre***
(*Executive Affairs Unit; Human Resources Unit; Legal and Procurement Unit*)

Tali divisioni sono coadiuvate nelle operazioni da un gabinetto, il quale copre l'ufficio per i media e le relazioni con il pubblico, l'ufficio di Bruxelles e l'ufficio di registrazione, ed alcuni uffici, come ispezione e controllo e capacità di audit interno, oltre che locali permanenti per la task force della sede centrale di Frontex. Così come il FRO, anche il Direttore esecutivo, essendo anche il rappresentante legale dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera fa riferimento ed è nominato dal Consiglio di amministrazione Frontex, il quale è regolamentato dall'art. 100 e ss. del suddetto regolamento (UE) 2019/1896. Specificamente il consiglio svolge funzioni di controllo

sull'operato dell'Agenzia, definisce il budget ed è tenuto ad occuparsi della trasparenza dell'azione di Frontex, oltre che della definizione della strategia da adottare in materia di protezione delle frontiere esterne. Presso le riunioni del Consiglio di amministrazione sono riuniti i rappresentanti delle autorità di gestione delle frontiere degli Stati membri dell'Unione europea, dei quattro paesi associati allo spazio Schengen e della Commissione europea. Tutti i membri firmatari dell'*acquis* di Schengen partecipano con diritto di voto, così come due membri della Commissione, mentre i rappresentanti di Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera, sono esortati alla partecipazione nelle riunioni del Consiglio seppur con diritto di voto limitato. Contrariamente, i rappresentanti di Regno Unito e Repubblica d'Irlanda sono invitati alle riunioni senza diritto di voto a causa della loro partecipazione parziale alla cooperazione in ambito Schengen. Generalmente i rappresentanti rimangono in carica per un periodo di quattro anni, con possibilità di rinnovo del mandato. Al fine di garantire un'applicazione continua ed uniforme dell'*acquis* in materia di diritti fondamentali, Frontex coopera anche con l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA), la quale fornisce consulenza alle istituzioni europee ed ai governi nazionali in materia di diritti fondamentali.

1.4 Sistema Frontex di garanzia e monitoraggio dei diritti fondamentali

L'osservanza e la considerazione verso i diritti fondamentali risultano essere condizione essenziale e necessaria per la buona riuscita della gestione integrata delle frontiere. Al fine di preservare e tutelare tali diritti ed in accordo con gli Stati aderenti a Frontex, essa si conforma alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)²⁸, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁹, ed ulteriormente ad una serie di strumenti internazionali tra i quali figura la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 e il suo protocollo del 1967³⁰. Frontex integra i diritti fondamentali nei codici di condotta e nei differenti programmi e corsi di formazione che somministra alle forze statali, in modo tale da permettere ai funzionari preposti di essere in grado di riconoscere i diversi diritti

²⁸ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Convenzione internazionale redatta e adottata dal Consiglio d'Europa, 1950.

²⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata una prima volta nel 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, nel 2007.

³⁰ Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e il suo Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967.

e soprattutto di identificare le eventuali violazioni dei suddetti. In particolare alcuni principi ed i conseguenti diritti, come il principio di non respingimento e l'accesso alla protezione internazionale, vengono analizzati con maggiore attenzione e richiedono una formazione integrale del personale Frontex e dei membri delle altre autorità nazionali competenti, in quanto risultano essere i diritti sottoposti ad un potenziale di violazione maggiore nelle operazioni congiunte. Le possibili violazioni vengono identificate mediante il sistema di controllo e di tutela dei diritti fondamentali dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, il quale assicura la garanzia ed ammette l'effettuazione di denunce attraverso una serie di processi e meccanismi:

- la strategia per i diritti fondamentali
- una procedura di segnalazione di incidenti gravi (SIR, Serious Incident Report)
- il meccanismo per il trattamento delle denunce
- il forum consultivo sui diritti fondamentali
- un meccanismo di controllo sull'uso della forza

La strategia per diritti fondamentali risulta essere la guida per conformare le attività, svolte da Frontex, alle norme ed ai principi in materia di diritti fondamentali. La suddetta strategia delinea l'impatto che la presenza dei diritti esercita sui tentativi di Frontex di gestione delle frontiere ed ulteriormente sancisce i requisiti necessari affinché l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera stessa rispetti i propri obblighi nello sviluppo di misure specifiche per promuovere e proteggere i diritti fondamentali di coloro che attraversano le frontiere esterne. La strategia si è evoluta in un piano d'azione, il quale indirizza l'organizzazione e lo svolgimento delle attività operative di Frontex ed è in linea con il piano di lavoro annuale, conforme alla missione ed agli obiettivi operativi dell'Agenzia nel quadro della gestione integrata delle frontiere europee. Le potenziali violazioni dei diritti fondamentali vengono segnalate tempestivamente dai partecipanti alle operazioni, come richiede la procedura di segnalazione di incidenti gravi (SIR). Le suddette violazioni possono manifestarsi sotto forma sia di violazione del diritto dell'UE o del diritto internazionale, che di trasgressione alle disposizioni del codice di condotta di Frontex. Nondimeno risulta essere fondamentale evidenziare, attraverso relazione, eventuali situazioni che possano provocare un grave impatto negativo, effettivo o

potenziale, sulla missione principale dell'Agazia europea della guardia di frontiera e costiera. I funzionari per i diritti fondamentali ed il personale dell'Ufficio per i diritti fondamentali gestiscono le segnalazioni riguardanti incidenti gravi con riferimento alla tutela dei diritti. Le denunce individuali possono essere presentate da parte di persone direttamente interessate dall'azione o dall'inazione del personale coinvolto nelle attività di Frontex, e che si ritengano vittime della violazione dei propri diritti fondamentali a causa di tali azioni od omissioni. Il meccanismo di reclamo di Frontex è stato istituito dal regolamento (UE) n.1624/2016 sulla Guardia di frontiera e costiera europea, il quale consente alla vittima, o ad una persona che la rappresenti, di far pervenire all'Agazia europea della guardia di frontiera e costiera reclami individuali entro un anno dalla data della presunta violazione ed in merito a fatti svoltisi dopo il 6 ottobre 2016. Tutti i reclami vengono gestiti dal responsabile dei diritti fondamentali (FRO) di Frontex. Al fine di effettuare un monitoraggio efficiente in merito al rispetto dei diritti è possibile che il responsabile preposto indaghi su qualsiasi attività intrapresa da Frontex e conduca regolari visite in loco. L'ufficio FRO è anche supportato da supervisor dei diritti fondamentali che operano in modo indipendente per monitorare e valutare continuamente il rispetto dei diritti nelle attività dell'istituzione, fornendo consulenza e assistendo i partecipanti in merito all'attuazione ed al mantenimento delle normative pertinenti. Un'ulteriore consulenza viene fornita dal Forum consultivo sui diritti fondamentali, il quale riunisce le principali istituzioni europee, le organizzazioni internazionali e della società civile per offrire a Frontex un'opinione indipendente in materia di rispetto, promozione e protezione dei diritti fondamentali. Un meccanismo di vigilanza sull'uso della forza garantisce a Frontex la capacità di monitorare la messa in atto delle disposizioni relative all'uso della forza da parte del proprio personale nazionale.

1.5 Trasparenza e violazioni dei diritti fondamentali

Nonostante la tutela formale dei diritti fondamentali si sia sviluppata in maniera proporzionale all'ampliamento dell'Agazia europea della guardia di frontiera e costiera, alcune inchieste giornalistiche pongono al centro dell'accusa Frontex in quanto ritenuta responsabile della violazione di alcuni diritti, tra i quali il diritto d'asilo a causa dei respingimenti illegali e violenze verso i migranti. Inoltre viene contestata all'Agazia la

cattiva gestione finanziaria: si pensi che il budget è aumentato da 100 milioni di euro nel 2014 a 400 milioni nel 2020 al fine di migliorare la gestione della crescente crisi migratoria, senza successo. Queste accuse risultano essere molto pesanti tanto che lo stesso Parlamento europeo ha deciso di mobilitare la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), oltre a costituire un gruppo di lavoro denominato *Frontex Scrutiny Working Group* (FSWG). L'obiettivo di queste due istituzioni consiste nello svolgere *fact-finding investigation* e nel condurre un'analisi sull'operato di Frontex, soprattutto valutando l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali, del principio di trasparenza e responsabilità sia durante le azioni che nella gestione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. L'indagine, durata quattro mesi, ritiene che Frontex non abbia gestito adeguatamente le denunce esposte per rimpatrio immediato e non si sia adoperata nemmeno per la prevenzione della violazione dei diritti fondamentali e il rischio di reiterazione. Nel report emesso si evidenzia che «Diversi attori affidabili come organismi e organizzazioni nazionali e internazionali per i diritti umani hanno costantemente segnalato tali violazioni alla frontiera, ma Frontex ha generalmente ignorato tali rapporti³¹». Il documento prosegue affermando che Frontex «ha trovato prove a sostegno delle accuse di violazioni dei diritti fondamentali negli Stati membri con cui svolgeva operazioni congiunte³²» ma «non ha impedito queste violazioni, né ha ridotto il rischio di future violazioni dei diritti fondamentali a danno dei migranti.³³»

La mancanza di collaborazione è stata esposta dalla commissione LIBE non solo in riferimento al rapporto Stati-Frontex ma anche riguardo il settore esecutivo di Frontex. Fabrice Leggeri, alto funzionario francese che ha ricoperto il ruolo di direttore dell'Agenzia dal 2015 al 2022, viene citato nel report per «il suo rifiuto di attuare le raccomandazioni della commissione per garantire il rispetto del regolamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e nel ritardare il reclutamento di osservatori internazionali per dei diritti fondamentali³⁴». Il rapporto non esplicita una richiesta di dimissioni del Direttore, tuttavia alcuni componenti della Commissione sono convinti che esso stesso sarebbe tenuto ad allontanarsi dall'incarico dato che l'indagine

³¹ Report sull'indagine conoscitiva su Frontex concernente presunte violazioni dei diritti fondamentali, conclusioni generali, 14 luglio 2021.

³² Supra note 29.

³³ Supra note 29.

³⁴ Supra note 29.

svolta ha fatto emergere come in almeno un'occasione Leggeri abbia predisposto l'eliminazione di tutte le informazioni raccolte in merito alle violazioni dei diritti fondamentali. Al Direttore viene attribuita la cancellazione di parte di una relazione pubblicata dal gruppo di eurodeputati svolgenti l'inchiesta, i quali hanno posto in evidenza il fatto che Leggeri avrebbe incaricato il responsabile per i diritti fondamentali di rimuovere le notifiche raccolte in merito ad un rapporto di categoria quattro concernente la violazione dei diritti fondamentali e incidenti gravi. L'incidente sembra riferirsi ad un evento accaduto nell'aprile del 2020, episodio accompagnato successivamente da una segnalazione di respingimento, secondo la quale all'incirca trenta tra rifugiati e migranti diretti in Grecia sarebbero stati rimorchiati in acque turche. Secondo il regolamento (UE) N. 656/2014 «le misure adottate nell'ambito di un'operazione di sorveglianza dovrebbero [...] rispettare pienamente la dignità umana, i diritti fondamentali e i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, in particolare il principio di non respingimento (*non-refoulement*)^{35 36} [...]». Non risulta ancora essere chiaro il motivo per il quale Leggeri abbia disposto la completa rimozione delle prove riguardanti l'episodio Greco, il quale oltretutto sembrerebbe essere stato trasmesso direttamente alla sede di Varsavia da un volo di sorveglianza Frontex. Il 29 aprile 2022, però, proprio Leggeri è stato costretto alle dimissioni, accolte dal *board* dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, causate da un'inchiesta svolta da OLAF, Agenzia antifrode dell'Ue. OLAF presenta un report³⁷ manifestante l'accertata slealtà di Leggeri verso l'Unione europea e lo ritiene responsabile per l'inadeguata gestione del personale Frontex. Altro motivo delle dimissioni risulta essere proprio la precedente indagine della Commissione LIBE, la quale ritiene il Direttore colpevole per il mancato intervento e la mancata segnalazione di respingimenti avvenuti nell'Egeo alla presenza di funzionari Frontex. Successivamente l'indagine LIBE afferma che l'analisi dei meccanismi adoperati per il monitoraggio e l'assistenza verso situazioni ed eventi nei quali sono strettamente implicati e coinvolti i diritti fondamentali, presenti differenti lacune in materia di cooperazione tra Frontex e gli Stati membri, al punto tale che queste mancanze

³⁵ Regolamento (CE) n. 562/2006 del parlamento europeo e del consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 105 DEL 13.4.2006, pag. 1).

³⁶ Regolamento (UE) n. 656/2014 del parlamento europeo e del consiglio, 15 maggio 2014, punto 10.

³⁷ Report on discharge in respect of the implementation of the budget of the European Border and Coast Guard Agency for the financial year 2020 (2021/2146(DEC)).

rischiano di contrastare la completa osservanza degli obblighi disposti per Frontex in materia di diritti umani. Proprio in questo quadro è fondamentale sottolineare come l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera non abbia ancora messo a punto un efficiente team di monitoraggio per i diritti umani, in quanto il gruppo dovrebbe essere composto da quaranta funzionari³⁸, tuttavia risultano essere impiegate solamente venti persone, delle quali unicamente cinque detengono la facoltà di poter svolgere visite direttamente sul campo³⁹.

Oggigiorno Frontex si trova a dover affrontare una serie di problemi legati in primis alla scarsa trasparenza, principio essenziale per un’Agenzia che si occupa di temi così delicati e implicanti i diritti umani. L’europarlamentare Tineke Strik, la quale siede nella Commissione Affari interni del Parlamento europeo, racconta al *Financial Times*⁴⁰ come Frontex sia un’Agenzia molto chiusa e mantenga la propria riservatezza sia con i giornalisti che con gli altri organi comunitari. Nonostante alcuni critici sostengano che la discrezione opaca di Frontex sia un tratto caratterizzante dell’Agenzia, l’assenza di trasparenza risulta essere un grave problema a livello europeo in materia di sicurezza interna. Diverse accuse sono state mosse negli ultimi mesi, non solo riguardanti il coinvolgimento di Frontex nei respingimenti illegali ma anche in merito ad altre irregolarità e violazioni dei diritti umani verificatesi in diverse parti d’Europa, tanto che l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera si è ritrovata dinnanzi alla Corte di Giustizia europea.

³⁸ Regolamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo e del consiglio del 13 novembre 2019, art. 110.

³⁹ Critiche riprese nel dibattito seguito alla presentazione del report sull’indagine conoscitiva su Frontex concernente presunte violazioni dei diritti fondamentali, 14 luglio 2021.

⁴⁰ *Financial Times*, ‘EU immigration: Frontex faces scrutiny over its growing role’, Michael Peel, Kerin Hope and Laura Pitel, January 20, 2021.

Capitolo II: OPERAZIONE POSEIDON FRONTEX

Le operazioni congiunte poste in atto da Frontex le consentono di fornire assistenza alle frontiere terrestri, aeree e marittime, degli Stati particolarmente vulnerabili. A causa della grave crisi migratoria che ha interessato la rotta balcanica nel 2015, Frontex è chiamata a rinforzare l'Operazione Poseidon, dispiegando le proprie risorse alle frontiere Greche. Il rapporto difficile, regolato dagli accordi, tra Grecia e Turchia influenza la buona riuscita dell'operazione di Frontex, la quale si trova ad affrontare nel 2020 diverse accuse di complicità in merito alla violazione del diritto d'asilo ed al principio di non respingimento.

2.1 Genesi e sviluppo delle operazioni congiunte Frontex

Frontex si trova citata di fronte alla Corte di Giustizia europea, per la prima volta in tutta la sua carriera, a causa del presunto coinvolgimento in alcune azioni commesse dalla Guardia costiera greca nell'Operazione congiunta Poseidon. Un'operazione congiunta controllata da Frontex viene attivata successivamente alla richiesta d'aiuto esposta da parte di uno o più Stati membri, i quali si trovano ad affrontare una situazione di crisi alle frontiere. Oltre alla richiesta diretta di intervento, lo stesso Direttore esecutivo può consigliare lo svolgimento di operazioni congiunte ed interventi rapidi ad uno Stato membro che risulti essere particolarmente vulnerabile alle proprie frontiere. Frontex, in seguito, risponde alle richieste attraverso differenti fasi sia teoriche che pratiche: inizialmente prepara un'attività operativa mediante la RAU⁴¹, la quale analizza ogni potenziale situazione di rischio presente alle frontiere del Paese europeo in questione, alle frontiere dei Paesi di provenienza dei migranti e lungo la rotta del traffico di esseri umani, tenendo conto di eventuali punti di forza e lacune esistenti. In questo modo è possibile sviluppare un piano operativo negli incontri tra gli ufficiali di Frontex ed i rappresentanti degli Stati membri, al fine di determinare la strategia e la pratica da adottare per la buona riuscita dell'operazione. Il piano viene sottoposto, in una seconda fase, all'ispezione da

⁴¹ L'unità di analisi dei rischi è responsabile della fornitura di informazioni utilizzabili per tutti gli aspetti pertinenti alla gestione integrata delle frontiere europee, in particolare il controllo delle frontiere, il rimpatrio, i movimenti secondari non autorizzati di cittadini di paesi terzi all'interno dell'UE, la prevenzione della criminalità transfrontaliera, compresa la facilitazione dei valichi di frontiera non autorizzati, la tratta di esseri umani, il terrorismo e le minacce di natura ibrida, nonché la situazione nei paesi terzi interessati. Per raggiungere questi obiettivi, l'Unità è divisa in tre settori: Analisi dei Paesi Terzi, Analisi Operativa e Analisi Strategica.

parte del Direttore esecutivo e dello *Strategic Tasking and Coordinating Group*⁴², al fine di definire quali saranno le attrezzature (navi, aerei, autovetture, rilevatori di battito cardiaco) inviate da Frontex ed i relativi costi, tenendo conto delle esigenze dello Stato membro ospitante.

Finora Frontex ha dispiegato principalmente equipaggiamenti di proprietà degli Stati membri dell'UE, tuttavia dal 2019 l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera ha sviluppato internamente il proprio *pool* di attrezzature, costituito primariamente da auto di pattuglia da adoperare direttamente sul campo ai confini europei. Per quanto riguarda il personale Frontex, il dislocamento degli agenti dipende dal livello di pressione migratoria nell'area: solitamente Frontex invia mediamente 1200 funzionari della guardia di frontiera e costiera in ogni operazione. Sulla base dei rischi presenti il personale può essere più o meno specializzato in alcuni settori, tra i quali contraffazione, sorveglianza delle frontiere e *debriefing*. Il personale schierato opera sotto il comando ed il controllo delle autorità del Paese che ospita l'operazione, tanto che un ufficiale del Paese ospitante deve sempre essere presente a bordo di ogni nave, aereo o auto di pattuglia schierata da Frontex. Una volta definita la strategia e messa in atto l'operazione, è necessaria una valutazione periodica al fine di monitorare l'andamento ed i risultati dell'operazione stessa. In particolare Frontex è tenuta a fornire le informazioni in merito al proprio operato, svolto sia in mare che sulla terra ferma, alle istituzioni dell'Unione.

Nonostante le operazioni congiunte interessino prettamente la frontiera marittima, esse si dispiegano anche lungo quella terrestre ed aerea con l'obiettivo primario di controllare il flusso migratorio. Molti migranti tentano di raggiungere l'Europa attraversando le frontiere esterne terrestri, le quali si estendono per più di 3500 chilometri dal nord della Finlandia al fiume Evros in Grecia. Tali frontiere vedono un dispiegamento di agenti che assicurano l'intervento basato sull'analisi dei rischi ed uno scambio continuo di conoscenze e competenze tra le differenti guardie di frontiera nazionali, le quali operano territorialmente effettuando verifiche ai valichi di frontiera istituiti nei punti di ingresso stradali e ferroviari dell'Unione Europea. Molti agenti sono dispiegati per il rilevamento

⁴² (STCG) fornisce un forum per i capi di dipartimento da Policy Delivery, Collegamento strategico e operazioni per condividere informazioni e per supervisionare il lavoro dei gruppi di Tasking e Coordinamento al fine di garantire un uso efficace della regolamentazione, dei poteri e delle risorse nei settori più urgenti.

di persone nascoste nei veicoli mediante l'aiuto di cani. Ulteriormente vengono svolte anche attività di seconda linea, le quali prevedono l'individuazione di documenti falsificati o l'intervista a persone prive di documenti per determinare la loro nazionalità. Alcuni migranti illegali cercano di entrare nel territorio dell'Unione attraverso documenti falsi e mediante l'utilizzo, sotto la supervisione di facilitatori criminali, di strategie ben praticate per ingannare gli agenti di frontiera soprattutto in punti chiave quali sono gli aeroporti. L'Agenzia Frontex riceve informazioni aggiornate da oltre 130 aeroporti e fornisce una panoramica europea settimanale della situazione alle frontiere aeree esterne dell'Europa, insieme ad allarmi rapidi sulle nuove tendenze criminali. Le operazioni concernenti la frontiera aerea non consistono unicamente nel mero controllo dei passaporti, bensì sono fondamentali le attività svolte per la raccolta di informazioni su nuovi metodi utilizzati dalle reti criminali, al fine di poter formare ulteriormente gli agenti e dotarli di tecnologie più avanzate e sicure. Queste ultime, quali droni, aerei ricognitori, sensori *offshore* e sistemi di telerilevamento satellitare vengono utilizzate anche nell'*European border surveillance system* (EUROSUR), programma europeo di sorveglianza entrato pienamente in funzione nel 2013. Eurosur permette di sorvegliare le frontiere europee colpite da fenomeni di immigrazione illegale mediante lo scambio d'informazioni e la cooperazione fra Stati membri e rispettive Agenzie nazionali di immigrazione, ma anche fra gli Stati membri stessi e l'Agenzia Frontex.

Frontex ha già determinato una serie di obiettivi futuri da raggiungere, tra i quali vi è la necessità di maggiore cooperazione con le autorità doganali, con le quali essa condivide già informazioni, in particolare con il gruppo di lavoro sulla cooperazione doganale (CCWP) e con le autorità di controllo delle frontiere e delle dogane, nonché con le autorità nazionali e dell'UE, la Commissione e l'Ufficio europeo antifrode (OLAF). Lo scambio immediato di informazioni, il monitoraggio dei flussi migratori ed una reazione strategica al mutamento, risultano essere sfide costanti e visibili in ognuna delle principali operazioni congiunte di Frontex, tra cui si situano l'operazione congiunta Themis (Italia), l'operazione congiunta Poseidon (Grecia), le operazioni Indalo e Minerva (Spagna).

2.2 La situazione Greco-Turca

L'Operazione Poseidon di Frontex si sviluppa in un contesto politico e geografico complicato determinato dalle pretese territoriali della Turchia, la quale rivendica la propria sovranità su alcune isole che, in accordo con il Trattato di Losanna del 1923⁴³ ed il Trattato di Parigi del 1947⁴⁴, risultano appartenere alla Grecia. Il buon funzionamento dell'operazione quindi dipende anche dalla cooperazione sul campo del Paese turco. La rotta che attraversa il Mediterraneo orientale e giunge sulle coste greche risulta essere maggiormente percorribile dai migranti che vogliono raggiungere l'Europa in quanto i controlli presenti sono meno rigidi rispetto a quelli del Mediterraneo occidentale. Proprio alla luce di questo crescente fenomeno migratorio, la rotta dei Balcani occidentali è stata presto chiusa portando seguito a numerose conseguenze dettate dal blocco dei migranti già presenti in Grecia, i quali non hanno potuto raggiungere altri Paesi europei, e dai continui sbarchi, i quali hanno portato la Grecia stessa, già coinvolta in una crisi politico-economica, a richiedere l'aiuto delle Istituzioni europee per gestire lo *shock* migratorio.

2.3 Operazione congiunta Poseidon di Frontex

Per fronteggiare la crisi migratoria concernente i Balcani, il Governo greco e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera hanno rafforzato e ribadito ulteriormente la propria cooperazione. Già nel 2010, il Governo greco aveva necessitato dell'assistenza, nell'Operazione Poseidon di Frontex, delle squadre di intervento rapido, il quale risultava però avere una durata prevista di soli quattro mesi. Nel 2011 l'Operazione Poseidon viene affiancata da Poseidon Land, un ulteriore intervento volto alla sorveglianza delle frontiere terrestri greco-turche, sviluppato al fine di sostituire l'intervento immediato ma temporaneo apportato dai *Rabits*. Nel 2012 l'operazione prende il nome di Poseidon Sea, la quale viene condotta mediante la collaborazione con la squadra C dell'Unità Operativa Mobile composta da un gruppo di «ufficiali nazionali, esperti specializzati degli Stati

⁴³ Il trattato di Losanna è un trattato di pace firmato in Svizzera, il 24 luglio 1923 tra la Turchia e le Potenze dell'Intesa che hanno combattuto nella prima guerra mondiale e nella successiva guerra d'indipendenza turca. Il trattato pone termine al sanguinoso conflitto greco-turco e ridisegna i confini imponendo nuove frontiere tra Grecia, Bulgaria e Turchia.

⁴⁴ Il trattato di Parigi fra l'Italia e le potenze alleate è il trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 tra lo Stato italiano e le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, che pone formalmente fine alle ostilità tra Paesi.

membri o dei paesi Schengen che hanno contribuito e dagli interpreti che sostengono le autorità preposte all'applicazione della legge nazionale nella selezione e analisi delle prove raccolte riguardanti la cattura dei migranti⁴⁵». L'operazione Poseidon si occupa della gestione dei molti migranti che tentano di raggiungere le coste europee ogni anno, frequentemente mediante imbarcazioni sovraffollate e non adatte ad una navigazione sicura. In accordo con il diritto internazionale, tutte le navi Frontex, che sorvegliano le frontiere marittime, sono obbligate a fornire assistenza alle persone in difficoltà in modo tale da rendere la ricerca ed il soccorso marittimo una priorità assoluta per tutti coloro che operano in mare. La ricerca ed il soccorso sono un obiettivo specifico del piano operativo di ogni operazione marittima di Frontex, la quale è coadiuvata dai Centri nazionali di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC)⁴⁶ che ordinano alle navi più vicine all'incidente o a quelle maggiormente capaci di fornire assistenza nel salvataggio, di assicurare appoggio tecnico ed operativo alle vittime. L'operato in campo di ricerca e soccorso in mare ha permesso il salvataggio di oltre 250.000 persone in cinque anni.

Frontex ha inviato diversi ufficiali ed un numero consistente di navi al fine di coadiuvare le forze nazionali operanti nelle isole greche. In seguito all'aggravarsi della crisi migratoria, nel dicembre 2015 l'Agenzia di guardia frontiera e costiera, su richiesta espressa dalle autorità greche, ha determinato il lancio di un nuovo intervento rapido nell'operazione Poseidon. Inizialmente Frontex ha dispiegato quindici navi e trecento agenti, successivamente, al momento di massima intensità degli arrivi di migranti, Poseidon ha visto lo schieramento di settecento agenti provenienti sia da diversi Stati membri dell'Unione che da paesi associati allo spazio Schengen. Normalmente gli agenti dispiegati da Frontex forniscono ausilio nel condurre i controlli ai valichi di frontiera nei porti marittimi ed effettuano la sorveglianza di frontiera direttamente in mare. Inoltre gli ufficiali si occupano della registrazione e dell'identificazione dei migranti aiutando le autorità nazionali a raccogliere le impronte digitali e determinando la nazionalità dei migranti durante i colloqui di *screening*. Alcuni raccolgono anche informazioni sulle reti criminali coinvolte nel traffico e nella tratta di esseri umani in quanto l'Operazione

⁴⁵ Relazione generale Frontex, 2011.

⁴⁶ Centro di Coordinamento del Soccorso Marittimo, cui fa capo il complesso delle attività finalizzate alla ricerca ed al salvataggio della vita umana in mare, mediante l'impiego della componente aeronavale del Corpo delle Capitanerie di porto, con l'eventuale ausilio di altre unità di soccorso militari e civili.

Poseidon si occupa sempre maggiormente non solo di flussi migratori ma anche di criminalità transfrontaliera legata al contrabbando di sostanze illegali e all'individuazione di documenti falsi, oltre che della regolazione della pesca illegale, arrivando a svolgere nel complesso funzioni di guardia costiera tramite l'organizzazione di rimpatri effettuati soprattutto a seguito del piano d'azione comune greco-turco sviluppato nel 2016.

Il presente approccio dell'Unione europea per contrastare i flussi migratori si basa sull'esternalizzazione delle frontiere, ovvero gli Stati membri, tramite accordi o Memorandum d'Intesa, affidano il controllo delle migrazioni a Paesi terzi ed alle autorità competenti di questi ultimi. Gli stessi rappresentanti dell'UE ed il primo ministro turco hanno convenuto che, al fine regolare il grande afflusso di rifugiati provenienti dalle frontiere turche e diretti in Grecia, in forte aumento nel 2015, fosse necessario lo sviluppo di un piano d'azione condiviso il quale prevede che tutti i migranti irregolari giunti in Grecia dalla Turchia, nelle ipotesi in cui presentino la domanda d'asilo, vengano rimpatriati se questa viene ritenuta inammissibile. Inoltre grazie ai finanziamenti dell'Unione, la Turchia si impegna a bloccare i flussi migratori diretti in Europa e provenienti dal proprio territorio. Il blocco della rotta Balcanica, pertanto, consiste in un vero e proprio impedimento terrestre e navale verso tutti i cittadini turchi e di altri paesi terzi, indipendentemente dalla loro possibile qualifica di potenziali richiedenti asilo. Molti di questi migranti sono tuttavia rimasti intrappolati per mesi all'interno dei campi *hotspot* allestiti nelle isole greche, in attesa del 4 aprile 2016, giorno di avvio delle operazioni di respingimento verso la Turchia e di riflesso dalla Turchia verso l'Afghanistan. Il rimpatrio, a quanto sancito dagli accordi, risulta essere svolto nel pieno rispetto del diritto internazionale e dell'Unione, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva. Il regolamento istitutivo di Frontex, all'art. 10 descrive come uno dei compiti più importanti dell'Agenzia risulti essere la preparazione e la conduzione dei rimpatri. Il testo dell'articolo sancisce che: «L'Agenzia, fatta salva la politica comunitaria in materia di rimpatrio, offre l'assistenza necessaria per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte degli Stati membri. L'Agenzia può usufruire degli strumenti finanziari comunitari previsti per il rimpatrio⁴⁷». Nel 2005 Frontex alla voce 'operazioni

⁴⁷ Regolamento (CE) n. 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.

di rimpatrio disponeva di ottanta mila euro, mentre nel 2019 il *budget* relativo ai rimpatri è risultato essere pari a sessanta tre milioni. Il nuovo budget previsto per gli anni 2021-2027 ha una stima di almeno duecento cinquanta milioni di euro necessari al rimpatrio di cinquanta mila persone per ogni anno.

2.4 Il principio di non refoulement e diritto d'asilo in Europa

Il principio di non refoulement viene sancito in diverse convenzioni sia internazionali che regionali⁴⁸ primariamente nella Convenzione di Ginevra del 1951 ed ulteriormente risulta essere parte del diritto internazionale consuetudinario osservato come norma di *ius cogens*⁴⁹. In ambito europeo il principio di non refoulement è sancito ai sensi dell'articolo 78 TFUE⁵⁰, all'interno della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea⁵¹ e riconosciuto nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁵² come forma di tortura, oltre che nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵³.

In accordo con il diritto internazionale, il principio di non refoulement assicura al rifugiato o al richiedente asilo la certezza di non essere rimpatriato forzatamente nel proprio Paese nel momento in cui, all'interno di esso, l'individuo possa essere sottoposto a persecuzione⁵⁴. La violazione di tale principio può avvenire in maniera diretta quando si ha un rimpatrio eseguito dallo Stato ospitante o in modo indiretto quando uno stato rinvia, in accordo con la Convenzione di Dublino 1990⁵⁵, il caso ad un secondo stato con la consapevolezza della mancanza di sicurezza per l'individuo ed il rischio di un potenziale rimpatrio verso la persecuzione⁵⁶, riconoscibile come violazione dei diritti umani, tortura o trattamenti crudeli, inumani e degradanti⁵⁷.

⁴⁸ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Nota dell'UNHCR sul principio di non respingimento, novembre 1997.

⁴⁹ Una norma *jus cogens* è una norma perentoria alla quale non è consentita alcuna deroga.

⁵⁰ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 78.

⁵¹ Articoli 2 e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta).

⁵² Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), articoli 2 e 3.

⁵³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21 gennaio 2011, n. 30696/09, M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC]; Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, causa C-411/10, N.S. contro Secretary of State for the Home Department e ME [GC]; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21 ottobre 2014, n. 16643/09, Sharifi e a. c. Italia e Grecia.

⁵⁴ Articolo 33 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 189 UNTS 137 (Convenzione sui rifugiati).

⁵⁵ La Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri della Comunità Europea

⁵⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 marzo 2000, n. 43844/98, T.I. c. Regno Unito.

⁵⁷ Cfr. articolo 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, 1465 UNTS 85; Articoli 6 e 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, 999 UNTS 171 (ICCPR); Sezione III, paragrafo 5, della

Gli esperti di diritto internazionale, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e le organizzazioni non governative hanno manifestato la propria preoccupazione verso l'accordo stipulato tra Grecia e Turchia, in quanto ritengono che ci siano delle lacune in merito alla protezione internazionale, oltre che l'assenza di garanzie nell'effettuazione delle procedure di richiesta d'asilo. Nell'Unione europea il diritto d'asilo trova i propri fondamenti nella Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati. In particolare con il termine rifugiato si indica colui:

«che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra⁵⁸»

Successivamente, una politica comune in materia d'asilo è stata istituita dall'Unione al fine di limitare le domande dei richiedenti asilo che quindi ne possono presentare, nello stesso periodo di tempo, solamente una ed in un solo Paese europeo. Tale politica prende piede mediante la convenzione di Dublino del 1990 e prosegue con l'attuazione del regolamento Eurodac e Dublino II. Dopo aver presentato la propria domanda, il candidato prosegue mediante un colloquio che presenti la propria situazione al fine di valutare se esso abbia o meno il diritto alla tutela internazionale. Alcuni migranti continuano imperterriti a presentare differenti domande d'asilo a diversi Paesi europei, per poi stabilirsi nello Stato, il quale non li abbia respinti o che offra le migliori condizioni di accoglienza. Le differenze tra le legislazioni dei diversi Stati risultano essere la principale causa del desiderio dei rifugiati di scegliere il proprio paese ospitante abusando del sistema. Alcuni Stati concedono lo status di rifugiato a gran parte di coloro che lo richiedono mentre altri Paesi detengono delle condizioni molto restrittive. In particolare, tramite il regolamento Dublino II⁵⁹, è in vigore la procedura di riammissione, la quale consente ad uno Stato di trasferire il richiedente asilo nel primo Stato membro in cui esso

Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati; 2, comma 3, della Convenzione che disciplina gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, 1001 UNTS 45; 4 della Convenzione americana dei diritti dell'uomo.

⁵⁸ Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, conosciuta anche come la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, definisce chi è un rifugiato e definisce i diritti dei singoli che hanno ottenuto l'asilo e le responsabilità delle nazioni che garantiscono l'asilo stesso, articolo 1.

⁵⁹ Il regolamento è volto a individuare il più rapidamente possibile lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo e a prevenire l'abuso delle procedure d'asilo.

sia transitato. Tale disposizione permette di responsabilizzare gli Stati frontalieri nel controllo dei confini.

Secondo l'Accordo UE-Turchia del 2016 tutti i migranti saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di *non-refoulement*, inoltre ogni domanda d'asilo verrà trattata singolarmente dalle autorità greche in accordo con la direttiva sulle procedure d'asilo ed in cooperazione con l'UNHCR. Coloro i quali non espongono la volontà di richiedere l'asilo o la cui domanda sia ritenuta infondata o non ammissibile ai sensi della suddetta direttiva, saranno rimpatriati in Turchia, ritenuta dall'UE paese terzo sicuro senza averne verificato prima i connotati. Un secondo problema inerente all'accordo risulta essere la non partecipazione all'UE della Turchia, la quale è pertanto svincolata dalla legislazione e dalle direttive dell'Unione, le quali contengono garanzie verso i diritti dei cittadini stranieri, rifugiati e richiedenti asilo⁶⁰. Il pericolo insito nella mancanza di garanzie procedurali consiste nell'assenza di tutela verso il diritto alla vita, del divieto di tortura o di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti e del diritto di non essere restituiti alla persecuzione. La Turchia non ha una buona esperienza nell'accesso adeguato dei richiedenti asilo e dei rifugiati alle rispettive procedure in quanto essi spesso non vedono esaminare la propria domanda in modo preciso e si vedono negare anche il colloquio individuale in cui possono presentare il loro caso al funzionario dell'asilo⁶¹, venendo così sottoposti al respingimento lontano dalle coste greche e turche. I rifugiati ospitati nei Paesi europei risultano essere 5.2 milioni, con un trend crescente negli ultimi anni, ed un +68% rispetto al 2014. Nella classifica dei 10 paesi mondiali per numero di rifugiati è presente unicamente la Germania, situata all'ottavo posto mentre al primo vi è la Turchia, i cui rifugiati sono parte dei 5.2 milioni precedentemente indicati. Senza la Turchia i numeri scendono radicalmente, fino a 2.3 milioni⁶². La Turchia risulta essere il paese con il maggior numero di rifugiati a causa delle politiche migratorie europee ed in quanto essa è territorio di transito e responsabile della riapertura della rotta balcanica avvenuta nel 2020.

⁶⁰ Cfr. l'elenco degli Stati membri dell'UE.

⁶¹ M. Gatti, *The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy* (Part 1 of 2), cit.; vedi artt. 33, 34 e 38 APD.

⁶² Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati; fornisce loro protezione internazionale ed assistenza materiale, e persegue soluzioni durevoli.

2.5 Riapertura della rotta Balcanica e Operazione Poseidon 2020

Nel 2020 il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan decide di riaprire le frontiere ai migranti che abbiano l'intenzione di raggiungere il territorio europeo attraverso le acque dell'Egeo o attraverso la frontiera dell'Evros, dove il punto più accessibile si trova tra Edirne, città turca, e Kastanies nel quale il fiume Evros dispone di un'ansa ed il confine corre lungo un lembo di terra per circa dodici chilometri⁶³. Tale decisione prende piede a seguito dell'uccisione di alcuni soldati turchi nei pressi di Idlib, zona della Siria a quell'epoca ancora sotto controllo dei ribelli. Lì la Turchia era intenta a fermare l'avanzata del regime siriano e del suo principale alleato, la Russia, in quanto il fine ultimo turco risulta essere quello di impedire una fuga della popolazione mischiata ai ribelli verso il proprio territorio, oltre che ostacolare la formazione di un regime siriano di Assad. Nei giorni precedenti a tale decisione, proprio per le suddette ragioni, la Turchia aveva richiesto un sostegno militare alla NATO, senza ottenere l'ausilio sperato. La decisione di Erdoğan, a danno delle frontiere europee, può essere determinata dalla volontà di ottenere un aiuto occidentale in Siria e maggiori finanziamenti da parte dell'Unione europea. Molti dei migranti intenzionati a raggiungere le frontiere europee, alla riapertura dei confini turchi, «hanno mollato quello che stavano facendo nel momento in cui hanno saputo che la frontiera era aperta», «e si sono precipitati lì in bus o in taxi, temendo di perdere l'opportunità di passare il confine»⁶⁴.

Per far fronte all'emergenza migratoria, le autorità greche hanno rafforzato il dispiegamento dell'Operazione Poseidon e disposto numeroso personale Frontex incaricandolo della sorveglianza del confine in accordo con il codice frontiere Schengen. Il primo marzo 2020, la Grecia ha sospeso il diritto di chiedere asilo e ha annunciato la fortificazione dei propri confini per impedire l'ingresso dei migranti che viaggiano dalla Turchia. Mentre il diritto di chiedere asilo è stato tecnicamente ripristinato, dopo l'annuncio del primo marzo lo Stato greco ha adottato varie pratiche, tra cui la fortificazione violenta delle sue frontiere, un numero crescente di espulsioni collettive dalla Grecia alla Turchia e la sistematica violazione dei diritti umani di coloro che

⁶³ New York Times, Turkey, Pressing E.U. for Help in Syria, Threatens to Open Borders to Refugees, Matina Stevis-Gridneff and Patrick Kingsley, Feb. 28, 2020.

⁶⁴ New York Times, Greece Suspends Asylum as Turkey Opens Gates for Migrants, Matina Stevis-Gridneff, March 1, 2020.

giungono in Grecia. Frontex è dotata, rispetto al 2015, di strumenti e tecnologie maggiormente avanzate ed assimilabili agli armamenti militari che consentono l'intercettazione di migranti via mare per mezzo di una serie di droni dispiegati nel Mediterraneo, a terra attraverso termocamere, rilevatori dei battiti cardiaci, o mediante le triangolazioni dei segnali dei propri cellulari, immortalate in tempo reale da immagini satellitari in altissima definizione. Nel piccolo tratto di mare, il quale separa le coste Turche dalle isole greche, è pressoché impossibile non essere sottoposti al controllo delle navi militari di ciascun Paese operante nella missione Poseidon. Esse infatti sono ininterrottamente presenti anche a causa degli ancora conflittuali rapporti presenti tra Turchia e Grecia. In particolare i mezzi Frontex, dove si trova anche una motovedetta della Guardia Costiera italiana, risultano avere però un maggiore spazio di movimento: nonostante essi abbiano la propria base nei porti greci, detengono la competenza nel tracciare tutti gli spostamenti delle navi nel tratto di mare di separazione. Proprio per questo motivo spetta a loro assicurare e garantire che entrambe le guardie costiere, turca e greca, agiscano nel rispetto delle Convenzioni internazionali e del diritto del mare, antepoendo, alla necessità di sbarrare l'accesso ai migranti illegali, il diritto alla vita ed alla possibilità di richiedere protezione internazionale alla frontiera. Tuttavia secondo le testimonianze di diverse ONG tale *modus operandi* non avviene in quanto molto spesso la Guardia costiera competente decide di operare nei pressi dei barconi carichi di profughi ma con l'obiettivo di bloccare la navigazione ed invertire la rotta, ignorando il fatto che se le persone fossero immediatamente salvate e portate a terra avrebbero fatto ingresso nel territorio europeo ed avrebbero potuto presentare una domanda d'asilo. Nel peggiore dei casi le imbarcazioni militari si sorvegliano a vicenda e decidono consapevolmente di non intervenire nel momento in cui le organizzazioni non governative lanciano la segnalazione, la quale viene rilanciata alle stazioni operative di ricerca e salvataggio situate nei due Stati. Nel 2020 si è verificato un aumento delle intercettazioni violente ed omicide, condotte da motovedette o da imbarcazioni della Guardia costiera greca e di diversa nazionalità operanti nell'Operazione Poseidon di Frontex, ormai descritta come un vero e proprio corpo militare che controlla le frontiere con metodi non conformi alla tutela dei diritti umani⁶⁵. Un'inchiesta giornalistica realizzata congiuntamente da Bellingcat, Lighthouse Reports, Der Spiegel, ARD e TV Asahi, sostiene che nel periodo

⁶⁵ Il post, Contro i migranti l'Europa usa qualsiasi mezzo, Marco Minniti, 5 aprile 2021.

tra aprile ed agosto 2020 si sono verificati diversi casi di respingimenti illegali, con la complicità di Frontex, nelle acque dell'Egeo. Lo sbarco dei migranti sulle coste greche viene ostacolato principalmente in due modi: il più comune prevede il blocco, da parte della Guardia costiera greca, dei gommoni che viaggiano dalla Turchia alla Grecia nel momento in cui essi raggiungono il suolo. Il blocco può essere posto in maniera fisica, tale che il gommone esaurisca il carburante, o mediante la disattivazione dello stesso motore in modo tale che il gommone possa essere respinto nell'acqua territoriale turca mediante le onde o venendo trainato se il vento non risulta favorevole. Un'ulteriore modalità di respingimento prevede che le navi della Guardia costiera greca, le quali spesso sono coinvolte in scontri con la Guardia costiera turca per il rifiuto di intervento, sfreccino accanto ai gommoni carichi di migranti, al fine di generare delle onde che mettono in pericolo la stabilità dell'imbarcazione e la indirizzano in modo efficace verso le coste turche. Secondo il rapporto *Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign*⁶⁶, le autorità turche sostengono che i mezzi messi a disposizione di Frontex dagli Stati europei e dai Paesi Schengen, navigherebbero o sorvolerebbero anche il territorio turco segnalando alla Guardia costiera turca le imbarcazioni presenti al confine delle acque territoriali (turche) in un tempo antecedente all'attraversamento del confine marittimo greco, in modo tale da non permettere l'ingresso ai migranti nel territorio europeo. Tale *modus operandi* è viziato dagli accordi greco-turchi finanziati con sei miliardi dall'UE e ritenuti, da molti giuristi, contrari al principio di non refoulement. Nel rapporto sono state incluse diverse testimonianze di donne e uomini migranti, i quali hanno confermato di essere stati respinti verso la Guardia costiera turca, senza che quindi venissero garantiti il salvataggio immediato e l'accesso alle procedure per formalizzare la richiesta di asilo, come dovrebbe essere garantito, rispettivamente, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, all'articolo 98, e dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, all'articolo 18. Ai migranti respinti in queste circostanze non viene consegnata nessuna informativa relativa alla procedura a cui sono sottoposti e men che meno viene loro notificato un provvedimento di respingimento formale scritto, motivato e tradotto, tramite il quale potrebbero presentare il proprio

⁶⁶ Spiegel International, EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign, Giorgos Christides, Emmanuel Freudenthal, Steffen Lüdke, Maximilian Popp 23.10.2020.

ricorso. Dei respingimenti effettuati non rimane alcuna traccia nemmeno nei registri della polizia di frontiera, come invece prescriverebbe il diritto internazionale.

Amelia Cooper, avvocato operante nell'organizzazione *Legal Centre Lesvos*⁶⁷, la quale fornisce assistenza legale ai migranti sopravvissuti alle espulsioni collettive nelle isole greche, testimonia la pubblicazione da parte dell'organizzazione stessa di un rapporto riguardante le espulsioni collettive verificatesi nell'Egeo da marzo a giugno 2020⁶⁸. Essa sostiene che «le autorità greche stanno abbandonando i migranti in mare con espulsioni collettive diffuse e sistematiche, e Frontex è a conoscenza di questa pratica almeno dall'inizio di marzo. Non solo l'Agenzia ha negato tali informazioni, ma ha cercato di minimizzare o sopprimere le segnalazioni⁶⁹».

In accordo con il regolamento interno di Frontex, se nelle operazioni, relative alla attività dell'Agenzia Europea, si registrano violazioni dei diritti umani, il Direttore esecutivo è tenuto alla sospensione dell'operazione in questione. La procedura di sospensione è stata attivata solo in Ungheria a seguito di ripetute violazioni di diritti umani, ma non nell'Egeo con l'Operazione Poseidon. Frontex è responsabile nei confronti dei migranti di fornire la garanzia del principio di *non refoulement* e della prevenzione della violazione dei diritti umani, pertanto il ricorso alla Corte di giustizia europea, risulta essere l'ultima spiaggia per queste vittime per poter vedere riconosciuti i propri diritti anche dalla stessa Agenzia europea che dovrebbe difenderli.

⁶⁷ Il Legal Centre Lesvos è un'organizzazione civile senza scopo di lucro, registrata in Grecia che dal 2019 fornisce informazioni legali ed assistenza ai migranti arrivati via mare.

⁶⁸ Legal Centre Lesvos, Collective expulsions documented in the Aegean sea : march - June 2020, 13 July 2020.

⁶⁹ Open migration, Frontex e respingimenti: cosa succede nell'Egeo?, Anna Dotti, 10 dicembre 2020.

Capitolo III: LA COMPLICITA' DI FRONTEX NELLA VIOLAZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'OPERAZIONE POSEIDON 2020

In seguito ai fatti avvenuti nel 2020, Frontex viene ritenuta responsabile, mediante un'inchiesta giornalistica, dell'adozione di tecniche non conformi alla tutela dei diritti fondamentali, in complicità della Guardia costiera greca e turca. La conoscenza e la partecipazione diretta ai respingimenti collettivi e la conseguente omissione della sospensione dell'Operazione Poseidon, costringono Frontex ed il proprio Direttore esecutivo a dover rispondere in merito a queste violazioni dinnanzi alla Corte di giustizia europea.

3.1 Nuove tattiche nell'intervento rapido attuato nell'Operazione Poseidon

Gli Stati membri ed i partecipanti alle operazioni congiunte di Frontex detengono costantemente la responsabilità primaria in merito sia alla gestione delle proprie frontiere esterne che nella determinazione dei rimpatri, tanto è vero che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è tenuta alla sovrintendenza ed alla valutazione delle suddette azioni, in modo tale che queste ultime risultino essere e conformi al diritto dell'Unione. Nel febbraio 2020, l'annuncio della Turchia di voler riaprire le frontiere verso l'Europa, ha provocato una reazione molto dura da parte dello Stato greco, il quale ha risposto mediante espulsioni collettive e violenze contro i migranti, colto in flagrante nella violazione del diritto UE ed internazionale, nonché della Dichiarazione dei diritti dell'uomo. Ulteriormente, il primo marzo 2020, il Consiglio di sicurezza nazionale greco ha preso la decisione unilaterale di sospendere il diritto di domandare asilo all'interno del territorio greco, per un periodo di un mese⁷⁰. Parallelamente, lo stesso Stato risulta aver sollevato alcune accuse penali contro i richiedenti asilo in quanto ritenuti migranti illegali nel Paese. Tali accuse contrastano l'*acquis* comunitario in materia di asilo⁷¹ e l'articolo 31 della Convenzione sullo status dei rifugiati, la quale prevede «Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno

⁷⁰ Human Rights Watch, 'Greece Restarts Suspended Asylum Procedure', 5 June 2020.

⁷¹ UNHCR, 'UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border,' 2 March 2020.

irregolari.⁷²» Nonostante Frontex fosse a conoscenza dell'atteggiamento adottato dalla Grecia, nel marzo 2020 ha comunque accettato di avviare un ulteriore intervento rapido alle frontiere lungo il Mar Egeo, senza che il Direttore esecutivo consultasse primariamente il FRO, in conformità con l'articolo 46(5) del Regolamento n. 1896/2019⁷³. L'intervento rapido svolto dallo Stato greco, nella già in corso Operazione Poseidon, è stato caratterizzato dall'utilizzo di nuove tattiche le quali sono state attuate ripetutamente in quanto considerate come parte integrante di una politica statale ed organizzativa, eseguita però in sistematica violazione del diritto dell'Unione⁷⁴. Mascherate attraverso termini come 'intercettazioni' e 'prevenzione della partenza', le nuove tattiche attuate sul campo non equivalgono che a respingimenti ed espulsioni collettive adottate, sotto il monitoraggio di Frontex, al fine di ostacolare l'accesso all'asilo in Grecia e facilitare le deportazioni dei migranti in Turchia. Tra esse si presentano persistenti violazioni dei diritti fondamentali⁷⁵, violazioni del divieto di respingimento ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati e svolgimenti di espulsioni collettive, vietate ai sensi del diritto europeo e dell'UE in materia di diritti umani, del diritto marittimo internazionale, oltre che considerate come crimini contro l'umanità⁷⁶.

Non potendo più negare l'evidenza nell'utilizzo di tali strategie, il Direttore esecutivo di Frontex ha immediatamente provveduto a legittimarle affermando:

«Quello che abbiamo identificato è che ci sono alcune nozioni, come la prevenzione della partenza, il fattore comune in tutti questi non chiuso, diciamo, incidenti, rapporti, che non sono SIR, ma sono rapporti quotidiani, il fattore comune è che c'è descrizione di prevenzione di partenza, e che ci sono intercettazioni. [...] Quindi, se ricordate il regolamento 656/2014 [...] tratta di intercettazione al confine e poi c'è la possibilità di arrestare o di invitare legalmente la barca a non attraversare irregolarmente il confine, ma a cambiare rotta e a non rimanere o entrare nelle acque nazionali⁷⁷» «A causa di questa situazione, che non possiamo qualificare, e non sappiamo come qualificare legalmente, ho chiesto alla Commissione e al

⁷² Convenzione sullo status dei rifugiati 1951, articolo 31(1).

⁷³ Front Lex, domanda di caso, Action for failure to act (as referred to in article 265 tfeu), Maggio 2021, pagina 3 e seguenti.

⁷⁴ Regulation (EU) N. 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

⁷⁵ The failure of Greece to comply with international refugee and human rights law is not new. It has been going on for years. Deficiencies in the asylum procedure, including exposure to unlawful detention and inhuman and degrading living conditions were determined by the Strasbourg court to amount to an inhuman and degrading treatment within the meaning of Article 3 ECHR. See generally ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09.

⁷⁶ Protocol 4 ECHR, Article 3 and Article 4, EU Charter of Fundamental Rights, Article 19; CAT Article 3; 1951 Convention Relating to the Status of Refugees Article 33; Rome Statute Article 7(1)(d)

⁷⁷ European Parliament, 'Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs', 1 December 2020 (14:08:15 – 14:10:40).

Consiglio di Amministrazione di analizzare e dare interpretazione giuridica di questo regolamento 656/2014 [...]»⁷⁸

Secondo Front Lex, l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera era a conoscenza fin dall’inizio dell’illegalità delle nuove tattiche poste in atto, ed ha tentato unicamente di mascherare la propria violazione dei Trattati fornendosi della complessità del Regolamento (UE) n. 655/2014⁷⁹. Lo stesso Direttore esecutivo Leggeri, durante la propria audizione parlamentare del 4 marzo 2021 ha dichiarato che:

«Sulla questione del perché abbiamo scoperto che il regolamento 656/2014 è complicato [...] in particolare il governo greco nel marzo 2020 ha deciso nella riunione del Consiglio di sicurezza nazionale presieduta dal primo ministro della Grecia [...] di fare un uso ottimale delle disposizioni sulle intercettazioni, il che significa che in alcuni casi le imbarcazioni possono essere istruite a non rimanere nelle acque territoriali od a non entrare. Questo è il motivo per cui ora c’è slancio in termini operativi, a causa della geografia, a causa del cambiamento politico in Grecia, se posso dire [...].⁸⁰»

Il regolamento n. 656/2014, applicato all’Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera, si limita ad una replica degli obblighi previsti per gli Stati membri operanti nelle operazioni congiunte, ai sensi del diritto internazionale, europeo e dell’Unione. In materia di diritti fondamentali ed obblighi di protezione internazionale, il suddetto regolamento rispecchia i già assodati quadri giuridici, senza portare alcun mistero.

3.2 Il coinvolgimento di Frontex nella violazione dei diritti fondamentali

La presenza di ben 13 incidenti gravi sospetti nella zona del Mar Egeo ha costretto il Consiglio di amministrazione di Frontex ad istituire un proprio *Working Group on Fundamental Rights and Legal and Operational Aspects of operations*⁸¹, il quale, in mancanza di informazioni veritiere e complete, ha indagato sulla presunta cooperazione tra Frontex e la Guardia costiera greca in merito alle nuove tattiche ed ai conseguenti incidenti sospetti verificatisi. La prova della collaborazione in azioni illecite tra Frontex e la Guardia costiera greca viene sostenuta dal fatto che nei diversi incidenti riportati

⁷⁸European Parliament, ‘Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs’, 1 December 2020 (14:08:15 – 14:10:40).

⁷⁹ Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, in merito alle norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall’Agenzia europea Frontex, 15 maggio 2014.

⁸⁰ European Parliament, Frontex Scrutiny Group meeting on 4 March 2021.

⁸¹ The Working group was established by decision n. 39/2020 of FRONTEX Management Board.

risultavano essere presenti nelle vicinanze alcuni mezzi di sorveglianza operanti con Frontex. Aerei e navi Frontex, secondo l'indagine congiunta realizzata da Lighthouse Reports, Bellingcat, ARD, Asahi Tv e Der Spiegel, tra aprile ed agosto 2020, hanno assistito ad almeno sei respingimenti nel Mar Egeo, effettuati da navi dello Stato membro ospitante l'Operazione Poseidon (Grecia), il quale in alcuni casi è stato attivamente assistito da funzionari di altri Stati membri operanti con Frontex stessa⁸². La partecipazione attiva o passiva di Frontex negli incidenti e nelle eventuali azioni di respingimento accadute nell'Egeo, risulta essere verificabile analizzando le risorse ammesse nell'Operazione Poseidon, in particolare quali di queste risultino effettivamente essere state adoperate contemporaneamente allo svolgimento dei respingimenti. In accordo con le risposte fornite dal Parlamento europeo, le risorse poste a disposizione dagli Stati per l'Operazione Poseidon, le quali hanno operato nell'Egeo nel corso del 2020, risulterebbero essere ventidue tra cui navi, elicotteri ed aerei. Il tracciamento delle risorse, svolto nell'indagine, è risultato difficoltoso in quanto alcuni mezzi, come le navi bulgare e romene, compiono una rotta abituale lungo lo stretto del Bosforo⁸³, e risultano quindi sempre presenti nel *record open source*⁸⁴. Contrariamente, altre risorse, non sono comparse in tale record per diversi mesi, in quanto i mezzi non risultavano essere tracciabili ed accendevano solo occasionalmente i propri *transponder*⁸⁵. È stato necessario quindi affidarsi a dati disponibili sui social media, tra cui video incriminanti la Guardia costiera, informazioni pubblicate da Frontex, analisi dei database ed utilizzo di siti come Marine Traffic e Flight Radar 24 al fine di ottenere una rotta ed una localizzazione più precisa di navi ed aerei Frontex nelle date in cui si sono verificati i respingimenti nell'Egeo. Nei rapporti pubblici in merito ai respingimenti e nelle informazioni raccolte da ONG come *Consolidated Rescue Group (CRG)*, *Monitoring Rescue Cell (MRC)* e *Alarm Phone*, presenziano le precise coordinate degli eventi, fornite spesso dagli stessi migranti situati all'interno dei gommoni. Sovrapponendo i dati, l'indagine identifica il luogo degli incidenti con conseguenti respingimenti e la posizione dei mezzi di Frontex in tale momento⁸⁶. Le navi di Frontex sono situate entro cinque

⁸² Bellingcat, *Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks* Nick Waters, Emmanuel Freudenthal and Logan Williams, 23 October, 2020.

⁸³ Stretto che unisce il Mar Nero al Mare di Marmara e segna, assieme allo stretto dei Dardanelli, il confine meridionale tra il continente europeo e il continente asiatico.

⁸⁴ Supra note 80

⁸⁵ Dispositivo automatico che riceve, amplifica e ritrasmette un segnale su una frequenza differente.

⁸⁶ Supra note 80

chilometri dal punto dell'evento in almeno quattro casi documentati dall'inchiesta. Tuttavia non è dato sapere con massima certezza se le navi Frontex, dotate di *radar* e di molte tecnologie, fossero a conoscenza del respingimento in corso, in quanto le imbarcazioni con cui i migranti si spostano sono molto spesso semplici gommoni gonfiabili, non recepiti dai *radar* di bordo delle navi Frontex. Affinché vi sia un respingimento, è necessario che alcune navi della Guardia costiera greca e turca partecipino, come detto nel secondo capitolo, per rispedire in mare l'imbarcazione. In quanto tale, anche se un gommone non dovesse apparire sui *radar* delle navi Frontex, si potrebbe comunque presagire l'avvento di un respingimento illegale grazie alla notifica della presenza di navi di Guardia costiera effettuanti manovre insolite⁸⁷. Gli stessi fattori che rendono evidente lo svolgersi di un respingimento sul *radar*, ne permettono l'identificazione anche attraverso altri sistemi visivi, come telecamere di sorveglianza o la semplice osservazione umana.

Il 28-29 aprile 2020 un gruppo di rifugiati e migranti, sbarcati a Samos, sostiene di essere stato inizialmente detenuto e successivamente posto su di una zattera trainata nel mezzo dell'Egeo. L'intera operazione sembrerebbe essere stata sorvegliata da un aereo. Il 4 giugno 2020 due gommoni sono stati respinti a nord di Lesbo, mentre la nave portoghese di Frontex, Nortada, era presente a circa 15 chilometri dall'incidente e non è intervenuta. Il giorno seguente un gommone è stato nuovamente respinto da Lesbo ed anche in questo caso Nortada, situata a due chilometri di distanza, non è intervenuta. Ulteriormente il 19 agosto 2020 un altro gommone sarebbe stato respinto sempre a nord di Lesbo mentre la nave portoghese Molivos, situata a cinque chilometri di distanza dall'evento, avrebbe cambiato rotta spegnendo il proprio *transponder*⁸⁸. Oltre all'omissione di intervento, Frontex risulta aver partecipato direttamente ad almeno altri due incidenti documentati dall'inchiesta. Il primo coinvolgimento diretto, datato 8 giugno 2020 risulta essere un respingimento di rifugiati avvenuto a nord-est di Lesbo, il quale figura il recupero di ben 47 migranti da parte della Guardia costiera turca. Mediante i video forniti da quest'ultima ed analizzando i dati dei tracciamenti è stato possibile affermare che il gommone trasportante i migranti sia stato inizialmente intercettato e bloccato da parte di MAI1103, nave Frontex battente bandiera rumena. Tale nave, dopo aver bloccato il gommone, ha

⁸⁷ Lighthouse reports, Frontex chapter II: complicit in pushbacks, October 23, 2020.

⁸⁸ Supra note 80

effettuato dei passaggi molto vicini ad esso al fine di creare delle onde, manovra precedentemente realizzata solo da Guardie costiere. All'arrivo delle navi della Guardia costiera turca e greca, MAI1103 ha lasciato l'evento in stallo, il quale è stato osservato per diverse ore dalla nave NATO Berlino. Nella fase finale dell'operazione di respingimento effettuata dalla Guardia costiera greca, la nave portoghese Nortada era situata entro cinque chilometri ed anche se probabilmente non è stata in grado di recepire il gommone sul proprio radar, esso quasi certamente si è trovato nel raggio visivo di tale nave, che dopo il respingimento ha continuato il proprio pattugliamento. Due mesi dopo, il 15 agosto 2020 viene segnalato un confronto tra Guardie costiere, testimoniato anche da diverse foto pubblicate dalle persone sul posto. Anche in questo caso trattasi di un gommone, circondato dalle navi della Guardia costiera turca e greca, la quale disabilita il motore di avviamento del gommone per impedirgli di raggiungere il terreno europeo. Nelle immagini fornite risulta essere presente anche MAI1102, nave delle forze di confine rumene, per la quale il respingimento si sarebbe situato certamente all'interno della gamma visiva⁸⁹.

Considerando le sviluppate tecnologie a disposizione delle navi di Frontex impiegate nel Mar Egeo, è possibile che coloro i quali si sono trovati entro cinque chilometri dall'azione di respingimento, non fossero a conoscenza dell'evento in quanto le tecnologie stesse non riportassero la presenza di imbarcazioni e migranti. Tuttavia nei due incidenti citati precedentemente, nei quali Frontex ha direttamente partecipato alle operazioni di respingimento, non è possibile porre in discussione la consapevolezza dell'Agenzia europea e la facilitazione fornita alla Guardia costiera greca nel respingimento dei migranti verso le coste turche. Dei sei eventi documentati, solamente uno risulta essere stato registrato nel sistema interno SIR come incidente grave. Tuttavia, lo stesso Direttore esecutivo nelle audizioni svolte dinnanzi alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo il 6 luglio 2020 e l'1 dicembre 2020, ammette la consapevolezza di Frontex in merito ad altri incidenti verificatisi. Al momento dell'audizione oltre ad un tentativo di respingimento verificatosi il 2 marzo 2020, il Direttore esecutivo riconosce che Frontex fosse a conoscenza di almeno un'ulteriore operazione di respingimento sviluppata il 18-19 aprile 2020, per la quale un SIR è stato

⁸⁹ Supra note 80

rilasciato. In merito ai suddetti eventi del 28-29 aprile, sorvegliati da un aereo, Leggeri ha dichiarato:

«In questo caso, questo era un volo Frontex del 28 e 29 aprile, quindi questo era un presunto contributo ad un respingimento, ma non vi è stato alcun volo Frontex in quella notte, come precedentemente [...] siamo stati in grado di rilevare autonomamente due situazioni sospette che ho riferito alle autorità greche. La prima si è verificata nella notte dal 18 al 19 aprile, è stato emesso un SIR per l'evento avvistato dal volo di sorveglianza Frontex ed osservato in diretta streaming a Varsavia, così abbiamo potuto vedere movimenti sospetti, movimenti insoliti, i migranti, la nave turca, e le navi navi HCG [...]. Abbiamo avvisato il ministro greco responsabile degli affari marittimi, la mia lettera è stata firmata l'8 maggio e la sua risposta è datata 10 luglio. Ho notificato la situazione molto strana, sospettando che forse qualcosa non andasse per quanto riguarda i diritti fondamentali⁹⁰ [...]»

Leggeri in tal caso è apparso abbastanza sicuro delle circostanze osservate, tanto da poterle segnalare al ministro greco, tuttavia nei restanti incidenti osservati da Frontex, lo stesso Direttore ha affermato il non coinvolgimento dell'Agenzia europea in alcuna delle attività di respingimento nell'Egeo.

«Non abbiamo trovato prove che ci fosse partecipazione diretta o indiretta di personale od ufficiali di Frontex dispiegati da Frontex stessa in respingimenti durante Poseidon. Siamo stati in grado di rintracciare le date e di confermare che nelle fasce orarie nei giorni in cui sono state menzionate le attività, in particolare la nave rumena e le navi portoghesi sono state effettivamente dispiegate, ma non vi sono prove che abbiano partecipato alle attività di respingimento.⁹¹»

3.3 Le responsabilità di Frontex e della Guardia costiera greca

Frontex, in accordo con il proprio mandato ed il proprio regolamento interno, è tenuta a rispettare, attraverso omissione od azione, i propri obblighi negativi e positivi. In concreto i suddetti obblighi consistono particolarmente nella protezione dei migranti verso le violazioni dei diritti fondamentali, delle quali la stessa Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera dovrebbe essere a conoscenza. La protezione da queste violazioni deve essere assicurata anche se tali sono commesse per mano delle controparti, in questo caso la Grecia, durante le operazioni congiunte⁹². Nonostante Frontex sottolinei come le

⁹⁰ European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 1 December 2020. (14:03:45–14:06:35).

⁹¹ Supra note 88 (14:03:00 – 14:03:45).

⁹² Article 53 (3) CFR requires EU law to guarantee the same level of protection as the ECHR, which in turn imposes positive obligations.

istruzioni in loco siano emesse unicamente dallo Stato membro ospitante l'operazione, negando quindi qualsiasi coinvolgimento dei propri funzionari e mezzi nelle violazioni dei diritti fondamentali⁹³, essa risulta fungere da legittimatore e facilitatore nello svolgimento di comportamenti illeciti per mano dello Stato stesso. La stessa dichiarazione del ministro greco della protezione dei cittadini, in risposta alle accuse di violazione dei diritti fondamentali rivolte al proprio Paese, esemplifica quanto suddetto «Voglio dire che c'erano osservatori, e negli ultimi tre mesi c'era anche Frontex, quindi non si può accusare la Grecia così facilmente⁹⁴».

La Guardia costiera greca inoltre opera in conformità con il quadro operativo dell'Operazione Poseidon, il quale è giuridicamente vincolante per gli Stati membri ospitanti e partecipanti, oltre che per tutto il personale di Frontex⁹⁵. È quest'ultima che finanzia l'operazione e supervisiona la corretta attuazione del piano operativo da parte degli Stati, compresa la conformità con obblighi in materia di diritti fondamentali. Pertanto, nel momento in cui lo Stato greco ordina alle proprie navi o a quelle di Frontex, di avvicinarsi ad un evento di respingimento od ulteriormente di partecipare trasferendo i migranti nelle acque territoriali turche, le attività di tale Stato risultano essere inevitabilmente legate a quelle di Frontex e dell'operazione in corso. Gli organi ed i funzionari di Frontex hanno l'obbligo di astenersi dal violare i diritti fondamentali ed ulteriormente essi sono tenuti ad adottare tutte le misure ragionevoli per impedire anche ad altri, per azione od omissione, di violare i diritti fondamentali durante le attività dell'Agenzia⁹⁶. Le abbondanti prove raccolte e riportate dal gruppo di lavoro dimostrano che Frontex fosse a conoscenza in tempo reale delle azioni di respingimento e nonostante abbia rispettato in parte il proprio obbligo di *due diligence*, per esempio inviando una lettera alle autorità greche, non ha determinato nell'immediato l'eventuale presenza di gravi violazioni, non è intervenuta e non ha nemmeno sospeso le proprie attività nell'Egeo ai sensi del quarto comma dell'articolo 46 Regolamento (UE) n. 1896/2019.

⁹³ See, e.g., <https://twitter.com/frontex/status/1158393650356920322?lang=en>

⁹⁴ European Parliament, 'LIBE Committee meeting', 6 July 2020 (17:03:18 – 17:04:00) and (17:46:25 – 17:46:55).

⁹⁵ EBCG Regulation, Article 38.

⁹⁶ EBCG Regulation, Article 36-37.

3.4 Azione legale contro Frontex alla Corte di giustizia europea

Il tentativo illegittimo dello Stato membro ospitante l'operazione, ovvero la Grecia, di espellere collettivamente due richiedenti asilo S.S. e S.T. costituisce una grave violazione dei diritti fondamentali. Questi due cittadini rispettivamente del Burundi e del Congo, residenti in Turchia, all'apertura delle frontiere nell'aprile 2020, hanno tentato di raggiungere la Grecia al fine di presentare la propria domanda d'asilo in Europa. Entrambi i richiedenti asilo affermano di essere stati vittima di diverse operazioni di respingimento effettuate durante i numerosi tentativi di raggiungere il territorio europeo. In accordo con le testimonianze fornite, un amico di un richiedente asilo, facente parte dello stesso gruppo di migranti respinti, sarebbe caduto in acqua ed annegato. La Guardia costiera ellenica non avrebbe recuperato il corpo ma si sarebbe invece preoccupata di confiscare gli effetti personali dei migranti, oltre ad aver picchiato e molestato alcuni membri del gruppo. La Guardia costiera turca ha confermato successivamente di aver identificato un corpo morto nel periodo dal 12 al 14 giugno 2020. In accordo con il comunicato stampa di Front Lex⁹⁷, invece di permettere la presentazione e successivamente svolgere l'esame delle richieste d'asilo, le autorità greche sono responsabili di aver rapito, detenuto e trasferito forzatamente nel bel mezzo del Mar Egeo i migranti, abbandonandoli su di una zattera alla deriva. Una nave della Guardia costiera greca ha ripetutamente spinto il gommone verso il mare, mentre un aereo Frontex sorvegliava l'operazione dall'alto, ma senza intervenire⁹⁸.

La sistematica ripetizione di tali eventi ha portato il 15 febbraio 2021 due organizzazioni non governative senza scopo di lucro, Front Lex, con sede ad Amsterdam ed il Centro giuridico Lesvos, stabilito in Grecia, ad inviare una lettera al Direttore esecutivo di Frontex, il quale è specificatamente invitato, a seguito delle evidenti violazioni dei diritti fondamentali, commesse nell'Operazione Poseidon, a sospendere o porre fine alle attività di Frontex, ai sensi dell'articolo 46(4) del regolamento (UE) n. 2019/1896.

«Il direttore esecutivo, dopo aver consultato il responsabile dei diritti fondamentali e informato lo Stato membro interessato, revoca il finanziamento di qualsiasi attività dell'Agenzia, oppure sospende o cessa,

⁹⁷ Organizzazione non governativa che si occupa di contrastare legalmente le violazioni dei diritti dei rifugiati e dei migranti.

⁹⁸ Front Lex, Action for failure to act (as referred to in article 265 TFUE), pagina 1 e seguenti.

interamente o parzialmente, qualsiasi attività dell'Agenzia se ritiene che vi siano violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale di natura grave o destinate a persistere correlate all'attività in questione.⁹⁹»

Il 23 marzo 2021, il Direttore esecutivo di Frontex risponde a tale invito mediante un'ulteriore lettera, nella quale dichiara espressamente che le azioni di Frontex nella regione del Mar Egeo sono state effettuate nel rigoroso rispetto del quadro giuridico applicabile, sostenendo inoltre «Il ruolo di Frontex in questo caso particolare in Grecia, con Poseidon, è quello di contribuire alla sorveglianza delle frontiere, per informare la Guardia costiera greca sulle intercettazioni rilevate, e la Grecia vuole essere in prima linea [...].¹⁰⁰»

Conseguentemente a tale risposta, il 25 maggio 2021, Front Lex coadiuvata dagli avvocati Omer Shatz e Iftach Cohen, insieme agli avvocati Loica Lambert e Mieke Van den Broeck di Progress Lawyers Network¹⁰¹, con il potere di Panayote Dimitras e Leonie Scheffenbichler di Greek Helsinki Monitor¹⁰² hanno intrapreso la prima azione legale presso la Corte di giustizia europea concernente la violazione dei diritti fondamentali contro Frontex. Tale azione legale, infatti, risulta essere la prima intrapresa nei confronti di Frontex, in 17 anni di attività, in ambito di diritti fondamentali ed in violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, del trattato sul funzionamento dell'UE e del regolamento interno.

La Corte di giustizia europea, istituita nel 1952, è costituita da un giudice per ogni Stato membro, ed in aggiunta ne fanno parte anche undici avvocati generali. Essa opera generalmente con l'obiettivo di garantire un'interpretazione ed un'applicazione uniforme del diritto europeo in ogni Stato membro. Ulteriormente, in alcune circostanze come sancito all'articolo 265, la Corte può essere adita da organizzazioni, imprese o singoli cittadini, al fine di intraprendere un'azione legale contro un'istituzione

⁹⁹ Regolamento (UE) n. 2019/1896, articolo 46, comma 4.

¹⁰⁰EP Frontex Scrutiny Group meeting on 4 March 2021 (13:17:23 – 13:17:53).

¹⁰¹ Progress Lawyers Network è una rete di studi legali, la quale riunisce una trentina di avvocati che desiderano utilizzare la legge per promuovere la giustizia sociale collegando il più possibile la difesa individuale dei propri clienti alla lotta per i diritti di un gruppo più ampio di persone.

¹⁰² Greek Helsinki Monitor è un'organizzazione per i diritti umani in Grecia, fondata come parte della Federazione Internazionale di Helsinki per i Diritti Umani.

dell'Unione europea che abbia realizzato una violazione dei diritti fondamentali degli individui od una violazione a danno del diritto europeo. L'accesso alla Corte risulta essere ancora molto complesso per i singoli, soprattutto per coloro i quali si trovino in circostanze di pericolo e difficoltà, pertanto Front Lex e le diverse Agenzie hanno agito, in rappresentanza di S.S. e S.T., una donna ed un minore non accompagnato, entrambi richiedenti asilo, appellandosi proprio all'articolo 265 TFUE. Esso sancisce:

«Qualora, in violazione dei trattati, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione o la Banca centrale europea si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione possono adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per far constatare tale violazione. Il presente articolo si applica, alle stesse condizioni, agli organi e organismi dell'Unione che si astengano dal pronunciarsi. Il ricorso è ricevibile soltanto quando l'istituzione, l'organo o l'organismo in causa siano stati preventivamente richiesti di agire. Se, allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non hanno preso posizione, il ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi. Ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte alle condizioni stabilite dai commi precedenti per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere ommesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere.¹⁰³»

Sebbene Frontex non si ritenga complice dei presunti crimini internazionali, secondo il team di avvocati capitanati da Front Lex, in quanto essa risulti essere a conoscenza dei fatti ed i respingimenti risultino essere comunque legati alle proprie attività, ed alle nuove tattiche da essa legittimate, l'Agenzia avrebbe dovuto ritirare il finanziamento e sospendere l'Operazione Poseidon. Leggeri ha più volte ribadito che le attività svolte dalla Guardia costiera Greca non sono state correlate a quelle di Frontex.

«Per il resto, a volte sento, beh, notizie, so che ci sono discussioni, relazioni, beh, da parte delle ONG, da parte di alcuni membri del Parlamento, che chiedono, beh, domande su situazioni, che considerano come respingimenti, quando ho dubbi, chiedo alle autorità greche. Lo sto facendo in qualità di direttore esecutivo dell'Agenzia, anche se a volte si tratta di eventi che non sono legati all'attuazione del Piano Operativo, ma di eventi che si verificano nella regione in cui abbiamo nelle vicinanze le nostre aree operative¹⁰⁴».

Il fatto che l'Agenzia sia incapace di individuare e riconoscere le infrazioni, unitamente alla mancata applicazione dell'articolo 46 comma 4, ha portato ad una distorsione delle responsabilità per cui non risulta essere un obbligo del Direttore quello di sospendere le

¹⁰³ Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE) versione consolidata 2012, articolo 265.

¹⁰⁴ EP Frontex Scrutiny Group meeting on 4 March 2021 (18:35:46 – 18:36:38).

operazioni ai sensi dell'articolo 46, ma piuttosto la Corte di giustizia europea. Tanto è vero che solo una sentenza emessa dal più alto tribunale dell'Unione europea, secondo l'attuale cultura dell'Agenzia, sarebbe una prova valida e sufficiente in relazione alle violazioni dei diritti fondamentali legate alle attività dell'Agenzia, come sostenuto da Leggeri nell'audizione parlamentare del 4 marzo 2021. «Sull'Ungheria ho deciso, beh, dopo la decisione della Corte di giustizia, di sospendere l'operazione perché era chiara la decisione della Corte, il rischio è che contribuiremmo all'attuazione della legislazione nazionale che non è conforme alle norme dell'UE, quindi per me quello era il criterio [...].¹⁰⁵». Tuttavia, nel presente ricorso legale, differente rispetto a quanto accaduto in Ungheria, è necessario primariamente che la Corte si esprima circa l'ammissibilità dell'azione legale esposta e solo successivamente potrà effettuare una valutazione delle violazioni e delle mancate responsabilità di Frontex.

3.5 La sentenza della Corte di giustizia europea.

Analogamente alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea sul quarto comma dell'articolo 263TFUE, il terzo comma dell'articolo 265 TFUE dovrebbe essere interpretato consentendo ai singoli individui di avviare un procedimento nei confronti di un'istituzione che non abbia adottato un atto, sebbene non sia loro direttamente indirizzato, ma che comunque li condizioni o li riguardi direttamente¹⁰⁶. «Ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte alle condizioni stabilite dai commi precedenti per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere.¹⁰⁷» La misura prescritta dall'articolo 46(4) del Regolamento Frontex, la quale non è stata adottata dalla stessa Agenzia, risulta essere giuridicamente vincolante ed in grado di incidere sugli interessi dei migranti, determinando una modificazione della loro posizione come richiedenti asilo. Infatti la mancata adozione della suddetta disposizione ha precluso

¹⁰⁵ European Parliament, Frontex Scrutiny Group meeting on 4 March 2021.

¹⁰⁶ See, to that effect, judgments in *T. Port*, cited in paragraph 20 above, EU:C:1996:452, paragraph 59, and 15 September 1998 in *Gestelevision Telecinco v Commission*, T-95/96, ECR, EU:T:1998:206, paragraph 58

¹⁰⁷ Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE) versione consolidata 2012, articolo 265(3).

ai ricorrenti, in seguito all'attraversata del Mar Egeo ed al respingimento greco, il diritto d'accesso ad un sistema d'asilo¹⁰⁸.

In accordo con il principio di tutela giurisdizionale, il legislatore analizzando l'azione legale, è tenuto a considerare gli strumenti approntabili in modo soggettivo dalle vittime dell'azione od omissione che sia riconosciuta dall'ordinamento, ed è tenuto inoltre a farsi guidare nella funzione giurisdizionale (da tale principio) al fine di fornire ai soggetti la più ampia tutela possibile sulla base a quelle che sono le proprie ragioni¹⁰⁹. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 maggio 2021, Front Lex e le ausiliarie Agenzie hanno presentato a nome di S.S e S.T il presente ricorso in conformità con la procedura dell'articolo 265 TFUE, sostenendo che la stessa Frontex abbia ommesso di agire in seguito alla richiesta esplicitata nella missiva inviata da Front Lex. Frontex si è astenuta dalla revoca del finanziamento e dalla sospensione delle proprie attività inerenti all'Operazione Poseidon e successivamente, con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale, il 27 settembre 2021 ha sollevato un'eccezione di irricevibilità della causa improntata da Front Lex, appellandosi dall'articolo 130(1) del regolamento del Procedimento del Tribunale «Se il convenuto chiede al Tribunale di statuire sull'irricevibilità o sull'incompetenza senza avviare la discussione nel merito, propone la domanda con atto separato entro il termine previsto dall'articolo 81¹¹⁰», ovvero entro due mesi dalla notifica del ricorso. La domanda di eccezione di irricevibilità viene sollevata da Frontex in quanto l'Agenzia afferma di aver esplicitato la propria posizione, definita in seguito all'invito ad agire che le è stato rivolto, ed ai sensi del secondo comma dell'articolo 265 TFUE. «Il ricorso è ricevibile soltanto quando l'istituzione, l'organo o l'organismo in causa siano stati preventivamente richiesti di agire. Se, allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non hanno preso posizione, il ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi.» Nonostante secondo le ricorrenti, il fatto che Frontex si sia astenuta dall'adozione diretta di misure reali e specifiche, non possa costituire una definizione di presa di posizione in merito a tali misure, le condizioni di ricevibilità di un ricorso per carenza, di cui all'articolo 265 TFUE, non risultano essere soddisfatte nel momento in cui l'istituzione, invitata ad agire,

¹⁰⁸ Josoor, Why Turkey is not a safe place for people on the move and why it matters. Human Rights Watch, Submission to the Europe and North America Regional Review on Implementation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.

¹⁰⁹ Codice del processo amministrativo, Articolo 1.

¹¹⁰ Regolamento del Procedimento del Tribunale, articolo 130(1).

abbia definito la propria posizione¹¹¹. Se, come in questo caso, l'istituzione Frontex declina l'invito di agire, sostenendo che le condizioni per l'applicazione dell'articolo 46(4) non sussistono, essa adotta una posizione che pone fine all'eventuale e presunto rifiuto¹¹² in quanto l'articolo 265 TFUE si riferisce a un'omissione nel senso di mancata adozione di una decisione o di una posizione, e non all'adozione di una misura diversa da quella voluta o ritenuta necessaria dagli interessati.

La Corte constata che attraverso la risposta fornita il 23 marzo 2021 alla lettera del 15 febbraio 2021, Frontex abbia definito la propria posizione, ai sensi dell'articolo 265 TFUE, in merito all'invito di agire, presentato da Front Lex e dal Centro giuridico Lesvos. In tale lettera Frontex delinea quali sono i motivi per i quali essa non abbia sospeso o cessato le proprie attività svolte nell'Operazione Poseidon. Nella fattispecie Frontex informa dettagliatamente che le condizioni per l'adozione di una decisione di revoca del finanziamento, di sospensione o di termine delle attività concernenti l'Operazione Poseidon, non risultano essere soddisfatte ai sensi della suddetta disposizione del Regolamento (UE) n. 2019/1896. Ulteriormente l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera afferma che l'articolo 46(4), per essere applicato, richiede lo svolgimento di incidenti persistenti e di gravità rilevante, mentre gli incidenti per cui Frontex viene ritenuta complice risultano essere casi isolati e non costituiscono quindi una condizione valida per l'applicazione di tale articolo. Ne consegue che l'eccezione di irricevibilità sollevata da Frontex debba essere accolta senza che sia necessario l'esame di ulteriori dati e motivazioni. Solitamente, la parte soccombente deve essere condannata al pagamento delle spese richieste dalla parte vincente la causa, tuttavia la Corte, se l'equità lo richiede, è titolata a decretare che la parte soccombente supporti le proprie spese e solo una parte di quelle richieste dalla controparte. Nella fattispecie, dato che ricorrenti sono risultati essere anche i soccombenti della causa, e vista l'espressa richiesta di Frontex determinate che essi fossero condannati al pagamento delle spese, tenendo conto della condizione e delle circostanze in cui si trovino i richiedenti asilo, ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese. La nona sezione del Tribunale dichiara quindi, con sentenza emanata a Lussemburgo il 7 aprile 2022, sul ricorso presentato in materia di

¹¹¹ Ordinanza del 17 luglio 2020, Wagenknecht contro Consiglio europeo T-715/19 EU:T:2020:340, comma 29 e giurisprudenza citata.

¹¹² Ordinanza 17 luglio 2020, Wagenknecht contro Consiglio europeo, T-715/19, UE:T:2020:340, paragrafo 31 e giurisprudenza citata.

carezza, diritto di asilo, invito ad agire, posizione della Commissione, Frontex ed irricevibilità, che il suddetto ricorso risulta essere irricevibile e che ognuna delle parti, S.S. S.T., rappresentati da Front Lex, e Frontex supportino le spese del caso singolarmente.

Conclusioni

L'azione legale presentata da Front Lex ha integrato le indagini verso l'Agenzia Frontex precedentemente avviate dall'OLAF, dalla Corte dei conti europea, dal Parlamento europeo e dal Mediatore europeo. Così come il processo alla Corte di giustizia, anche le suddette indagini riportano la mancanza di trasparenza di Frontex e l'assenza di chiarezza nell'accesso alla giustizia per i migranti. Esse inoltre permettono la diffusione della giurisprudenza e contribuiscono alla comprensione dei limiti esistenti negli interventi effettuati da Frontex ed ulteriormente i limiti dell'attuale sistema di ricorsi giurisdizionali dell'Unione.

Le Agenzie europee sono state primariamente istituite al fine di sostenere lo svolgimento dell'operato delle autorità nazionali, attraverso il coordinamento e la formazione¹¹³, tuttavia spesso esse applicano la regolamentazione in maniera indipendente, dimostrando un'amministrazione Unionale sempre maggiormente diretta¹¹⁴. L'operato pratico delle Agenzie dell'UE dipende dalle competenze formali che sono state loro conferite dai legislatori dell'Unione, al contempo però l'attuazione pratica delle competenze è spesso disaccoppiata dalle strutture formali¹¹⁵. La cooperazione tra Agenzie europee ed autorità statali in ambito politico ed esecutivo ha comportato alcune lacune in materia di responsabilità, che l'attuale sistema di ricorsi giurisdizionali non è in grado di affrontare. Gli Stati membri dell'Unione, per lungo tempo hanno manifestato un significativo disaccordo in merito all'ente da responsabilizzare per affrontare l'immigrazione illegale in Europa. Un accordo europeo in materia di immigrazione non risulta essere presente,

¹¹³ Versluis, E. e Tarr, E. (2013) "Migliorare la conformità al diritto dell'Unione europea attraverso le agenzie: il caso dell'Agenzia ferroviaria europea". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, pp. 316-333.

¹¹⁴ Egeberg, M. e Trondal, J. (2017) "Ricerca sulle agenzie dell'Unione europea: cosa abbiamo imparato (e dove andiamo da qui)?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 4, pp. 675-690.

¹¹⁵ Zhelyazkova, A., Kaya, C. e Schrama, R. (2018) "Quando la pratica va oltre le aspettative dei legislatori: analisi dell'attuazione pratica che supera la conformità legale alle direttive dell'UE". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 3, pp. 520-538.

pertanto è proprio l’Agenzia della guardia di frontiera e costiera ad essere legalmente responsabile in materia di immigrazione nei confronti dei 27 Paesi membri e del Parlamento europeo. Al contempo Frontex, in quanto agenzia dell’Unione, risulta essere sottoposta alla Commissione europea, la quale detiene responsabilità politiche ma non giuridiche per le azioni compiute dall’Agenzia. Parallelamente, è il Paese ospitante le operazioni congiunte di Frontex a monitorare le stesse. Nel caso dell’Operazione Poseidon si sarebbe trattato della Grecia, complicando quindi le linee di responsabilità dato che sia Frontex che la Guardia costiera greca negano il loro coinvolgimento nelle violazioni dei diritti fondamentali e si accusano reciprocamente. L’inchiesta presentata alla Corte di giustizia europea ha scagionato l’Agenzia europea, sebbene abbia comunque sancito i fallimenti del sistema di monitoraggio e segnalazione¹¹⁶. A seguito delle dimissioni di Leggeri, Aija Kalnaja, ricoprente il ruolo di custode dell’Agenzia fino a nuova elezione del Direttore, ha promesso maggiore trasparenza, responsabilità e considerazione dei diritti fondamentali. «Abbiamo bisogno di trasparenza. Anche l’Agenzia ha bisogno di trasparenza. La cattiva gestione all’interno dell’agenzia semplicemente non può accadere. Non può continuare¹¹⁷». Kalnaja ha ulteriormente sancito che Frontex necessita di un cambiamento culturale¹¹⁸, il quale però non avverrà in un giorno. Sicuramente una revisione del Regolamento interno di Frontex potrebbe portare ad una facilitazione nell’accesso giudiziale per i migranti, assicurando una maggiore garanzia ai diritti fondamentali. In particolare l’articolo 263 TFUE, si sancisce che «gli atti che istituiscono organi e organismi dell’Unione possono stabilire condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di tali organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti¹¹⁹». In accordo con la presente disposizione sarebbe quindi possibile stabilire una serie di condizioni grazie alle quali l’ostacolo per la ricevibilità del ricorso individuale potrebbe essere superato. Ciò non toglie che la competenza della Corte di giustizia europea sarà

¹¹⁶ Nicolosi, Salvo: *Frontex and Migrants’ Access to Justice: Drifting Effective Judicial Protection?*, *VerfBlog*,

¹¹⁷ Frontex left 'traumatised' says caretaking leadership, By NIKOLAJ NIELSEN

BRUSSELS, 30. MAY, 21:12 euobserver

¹¹⁸ Why Leggeri's resignation won't change Frontex By NIKOLAJ NIELSEN

BRUSSELS, 2. MAY, 17:51 euobserver

¹¹⁹ Regolamento (UE) 1896/2019, articolo 263(5).

comunque rivolta ad un comportamento illecito, consistente in azione od omissione, esercitato da un organismo dell'UE.

L'ordinamento giuridico europeo, come determinato nel primo capitolo, è stato inizialmente concepito al fine di facilitare l'integrazione economica, pertanto non risulta essere ancora in grado di gestire anche un'amministrazione integrata, la quale necessiterebbe di notevoli sviluppi, tra i quali il termine adesivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Proprio per questo motivo in un ordinamento giuridico condiviso, non si dovrebbe evidenziare e contare unicamente sul ruolo ricoperto dai tribunali sopranazionali, i quali risultano essere spesso lontani sia dall'accadimento dei fatti che dai procedimenti giudiziari. Bensì converrebbe sfruttare maggiormente i rimedi giudiziari disponibili a livello nazionale, i quali determinerebbero con maggiore certezza la responsabilità degli Stati membri coinvolti nelle operazioni di Frontex, oltre che comportare un risarcimento più significativo per i migranti. L'accesso alla giustizia di questi ultimi può essere rafforzato anche mediante la società civile composta da sono attori in grado di contribuire attivamente all'apertura di nuove vie in materia di responsabilità politica, denunciando la mancanza di trasparenza e continuando a stimolare i tribunali nazionali e sovranazionali sulla necessità di garanzie efficaci.

Bibliografia e sitografia

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Nota dell'UNHCR sul principio di non respingimento novembre 1997, Nota (s.d.).

Base giuridica e responsabilità del proprio operato. (s.d.). Frontex | European Union Agency. <https://frontex.europa.eu/it/riguardo-a-noi/base-giuridica-e-responsabilita-del-proprio-operato/>

Blog | Immigrazione: Scopri quanti sono e dove vivono i rifugiati europei - Info Data. (s.d.). Info Data. <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/06/20/immigrazione-scopri-quanti-vivono-rifugiati-europei/>

Campesi, G. (2015). *Polizia della frontiera: Frontex e la produzione dello spazio europeo.*

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, n. articolo 2,4, 45 (2000).

Christides, G., Freudenthal, E., Lüdke, S., & Popp, M. (2020). EU border agency frontex complicit in greek refugee pushback campaign. *Spiegel International.*

Codice del processo amministrativo, Articolo 1. (s.d.).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale, Comunicazione n. COM/2001/0672 (s.d.).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, Comunicazione n. COM (2002) 233 def. del 7/5/2002 (s.d.).

Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, traffico di migranti clandestini e tratta di esseri umani, frontiere esterne e rimpatrio di residenti illegali,, Comunicazione (2003).

Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Laeken, n. punto 42 (2001).

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Salonicco (2003).

Convenzione americana dei diritti dell'uomo 1969, Convenzione n. articolo 4 (s.d.).

Convenzione che disciplina gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa 1969, n. articolo 2(3) (s.d.).

Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, Convenzione n. articolo 3, 85 (1984).

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, Convenzione (1985).

Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e il suo Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967, n. articolo 1, 31, 33 (s.d.).

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Convenzione n. articolo 2,3 (1950).

Corte dei conti europea | Relazione speciale n. 6/2017 La risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati "gli hotspot." (s.d.). Home - Publications Office of the EU. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/it/>

Corte di giustizia europea, s.d., protocollo 4, articolo 3, 4.

Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati 1984, Dichiarazione n. Sezione III, paragrafo 5 (s.d.).

Dotti, A. (2020). Frontex e respingimenti: Cosa succede nell'Egeo? *Open Migration*.

EBCG Regulation, Regolamento n. articolo 36, 37, 38 (s.d.).

Egeberg, M., & Trondal, J. (2017). Ricerca sulle agenzie dell'Unione europea: Cosa abbiamo imparato (e dove andiamo da qui)? *Journal of Common Market Studies*, 55(4), 675–690.

EHCR, n. articolo 3 (s.d.).

EU:C:1996:452, paragraph 59, and 15 September 1998 in *Gestevisión Telecinco v Commission*, T-95/96, ECR, EU:T:1998:206, paragraph 58, s.d.

EUR-Lex - 31995L0046 - EN - EUR-Lex. (s.d.). EUR-Lex — Access to European Union law — choose your language. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1995.281.01.0031.01.ITA

EUR-Lex - 52015DC0185 - EN - EUR-Lex. (s.d.). EUR-Lex — Access to European Union law — choose your language. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0185>

EUR-Lex — Access to European Union law — choose your language. (s.d.). EUR-Lex — Access to European Union law — choose your language. <https://eur-lex.europa.eu>

European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs [Video]. (2020, 1 dicembre).

European Parliament, ‘LIBE Committee meeting’. (s.d.).

Frontex [@Frontex]. (2019, 5 agosto). #Frontex categorically denies any involvement of its officers in violations of fundamental rights. We condemn any form of inhumane treatment [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/frontex/status/1158393650356920322>

Frontex chapter II: Complicit in pushbacks (Lighthouse reports). (2020).

Frontex | european union agency. (s.d.). Frontex | European Union Agency. <https://frontex.europa.eu/>

Giurisprudenza Penale - rivista giuridica online di diritto e procedura penale. (s.d.). *Giurisprudenza penale*. <https://www.giurisprudenzapenale.com>

Greece restarts suspended asylum procedure (Human Rights Watch). (2020).

Guardia di frontiera e costiera europea (fino a dicembre 2020). (s.d.). EUR-Lex — Access to European Union law — choose your language. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:230103_3

Il progetto frem III, direttiva sul rimpatrio dell'UE (2008/115/CE) (s.d.).

Josoor, why turkey is not a safe place for people on the move and why it matters. human rights watch, submission to the europe and north america regional review on implementation of the global compact for safe, orderly and regular migration. (s.d.).

La nuova Guardia di frontiera e costiera europea (Regolamento (UE) 2019/1896): un primo esempio di amministrazione integrata nazionale/europea ? (s.d.). European Area of Freedom Security & Justice. <https://free-group.eu/2019/11/29/la-nuova-guardia-di->

[frontiera-e-costiera-europea-regolamento-ue-2019-1896-un-primo-esempio-di-amministrazione-integrata-nazionale-europea/](#)

La nuova Guardia di frontiera e costiera europea (Regolamento (UE) 2019/1896): Un primo esempio di amministrazione integrata nazionale/europea ? (s.d.-a). European Area of Freedom Security & Justice. <https://free-group.eu/2019/11/29/la-nuova-guardia-di-frontiera-e-costiera-europea-regolamento-ue-2019-1896-un-primo-esempio-di-amministrazione-integrata-nazionale-europea>

La nuova Guardia di frontiera e costiera europea (Regolamento (UE) 2019/1896): Un primo esempio di amministrazione integrata nazionale/europea ? (s.d.-b). European Area of Freedom Security & Justice. <https://free-group.eu/2019/11/29/la-nuova-guardia-di-frontiera-e-costiera-europea-regolamento-ue-2019-1896-un-primo-esempio-di-amministrazione-integrata-nazionale-europea>

Legal centre lesvos, collective expulsions documented in the aegean sea : March-june 2020. (2020). Legal Centre Lesvos,.

Libertà di stampa, tutela dell'informazione e dei giornalisti alla luce della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione europea e della "Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo" nel contesto delle Convenzioni internazionali che proclamano la libertà di stampa ricerca e analisi di Franco Abruzzo. (s.d.). Franco Abruzzo. <https://www.francoabruzzo.it/document.asp?DID=8117>

M. gatti, the eu-turkey statement: A treaty that violates democracy (part 1 of 2), cit.; vedi artt. 33, 34 e 38 APD. (s.d.).

Minniti, M. (2021, 5 aprile). Il post, Contro i migranti l'Europa usa qualsiasi mezzo, Marco Minniti, 5 aprile 2021. *Il Post*.

Nielsen, N. (2022). Why Leggeri's resignation won't change Frontex. *Euobserver*.

Ordinanza 17 luglio 2020, Wagenknecht contro Consiglio europeo, T-715/19, UE:T:2020:340, paragrafo 31 e giurisprudenza citata. (s.d.).

Ordinanza del 17 luglio 2020, Wagenknecht contro Consiglio europeo T-715/19 EU:T:2020:340, comma 29 e giurisprudenza citata. (s.d.).

Patto internazionale sui diritti civili e politici 1966, patto internazionale n. articolo 6,7 (s.d.).

Peel, M. (2021, 20 gennaio). EU immigration: Frontex faces scrutiny over its growing role'. *Financial Times*.

Regolamento (CE) n. 2007/2004, Regolamento (2004).

Regolamento (CE) n. 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 (2004).

Regolamento (CE) n. 562/2006 del parlamento europeo e del consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), n. (GU L 105 DEL 13.4.2006, pag. 1) (2006).

Regolamento del Procedimento del Tribunale, articolo 130(1) (s.d.).

Regolamento (UE) 2016/1624 del parlamento europeo e del consiglio, Regolamento n. punto 47, articolo 68 (2016).

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, Regolamento (2016).

Regolamento (UE) 2019/1896, Regolamento n. articolo 10(1),46, 54(2), 110, 111(1)(2) (2019).

Regolamento (UE) n. 656/2014 del parlamento europeo e del consiglio, Regolamento n. punto 10 (2014).

Relazione generale Frontex 2011 (s.d.).

Report on discharge in respect of the implementation of the budget of the European Border and Coast Guard Agency for the financial year 2020 (2021/2146(DEC)). (s.d.).

Report sull'indagine conoscitiva su Frontex concernente presunte violazioni dei diritti fondamentali. (2021).

Request rejected. (s.d.). XVIII Legislatura - Home

page. https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/030

(s.d.). Giurisprudenza Penale - rivista giuridica online di diritto e procedura penale. <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2016/07/Scarica-la-sentenza-4.pdf>

(s.d.). <https://ec.europa.eu/home-affairs/document>

(s.d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>

(s.d.). <https://it.tattooartpedia.com/462569-europe>

(s.d.). <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugee-crisis-hotspots-06-2017/it>

(s.d.). <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2021-03317-00-00-AC-TRA-IT>

(s.d.). <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2021-03317-00-00-AC-TRA-IT.docx>

(s.d.). <https://www.a-dif.org/2019/11/08/obblighi-di-ricerca-e-soccorso-in-mare-imposti-dal-diritto-internazionale-e-accordi-con-gli-stati-di-transito>

(s.d.). <http://www.dirittoconsenso.it/2020/09/07/frontex/>

(s.d.). In *EP Frontex Scrutiny Group meeting*.

(s.d.). LuissThesis - The Luiss Guido Carli University Degree Thesis Archive - LuissThesis. https://tesi.luiss.it/17826/1/072852_CRESCENZI_GIOVANNI.pdf

(s.d.-a). Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/100308.pdf>

(s.d.-b). Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/100308.pdf>

(s.d.). Public Register of Documents. <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/frontex-2008-0011-00-00-enit.pdf>

(s.d.). Public Register of Documents. https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/general_report_it-2.pdf

(s.d.). Willkommen — Verbundzentrale des GBV. <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/335354580.pdf>

Secretary of State for the Home Department e ME [GC], Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 dicembre 2011, C-411/10, N.S.

Sharifi e a. c. Italia e Grecia, Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 2014, 16643/09.

Stavis-Gridneff, M. (2020, 1 marzo). Greece suspends asylum as turkey opens gates for migrants. *New York Times*.

Stavis-Gridneff, M., & Kingsley, P. (2020, 28 febbraio). Turkey, pressing E.U. for help in syria, threatens to open borders to refugees. *New York Times*.

Tarr, E., & Versluis, E. (2013). Migliorare la conformità al diritto dell'Unione europea attraverso le agenzie: Il caso dell'Agenzia ferroviaria europea. *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 316–333.

Testi approvati - Sistema di informazione visti ***I - Mercoledì 13 marzo 2019. (s.d.-a). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0174_IT.html

Testi approvati - Sistema di informazione visti ***I - Mercoledì 13 marzo 2019. (s.d.-b). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0174_IT.html

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea CEE, Trattato n. articolo 62, 62(1), 62(2). (1957).

Trattato di Amsterdam 1997, Trattato (s.d.).

Trattato di Lisbona, Trattato n. articolo 2(2) (2007).

Trattato di Losanna, Trattato (1923) (Turchia, Potenze intesa).

Trattato di Parigi, Trattato (1947) (Italia, Potenze alleate).

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),, Trattato n. articolo 2, 78, 265, titoli IV e V (s.d.).

Trattato sull'Unione europea 1992, Trattato n. articolo 3(2) (s.d.).

UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border (UNHCR). (2020).

UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border. (2021).

Urbis. (s.d.).

urbis. <https://urbis.europarl.europa.eu/urbis/sites/default/files/generated/document>

Waters, N., Freudenthal, E., & Williams, L. (2020). Frontex at fault: European border force complicit in 'illegal' pushbacks. *Bellincat*.

Zhelyazkova, A., Schrama, R., & Kaya, C. (2018). Quando la pratica va oltre le aspettative dei legislatori: Analisi dell'attuazione pratica che supera la conformità legale alle direttive dell'UE. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 520–538.

Ringraziamenti

A conclusione di questo elaborato, desidero ringraziare il mio relatore prof. De Stefani Paolo per la disponibilità, la pazienza e le indispensabili conoscenze trasmesse durante tutto il percorso di stesura della tesi.

Ringrazio i miei genitori, mia sorella Angela, Zagor e tutta la mia famiglia per l'immenso supporto, morale ed economico, senza il quale non mi sarebbe risultato possibile raggiungere questo traguardo.

Alla mia Mental coach, che mi ha guidata permettendomi di essere origine e non più conseguenza, va il mio più grande grazie.

A tutti i miei amici, a chi c'è stato e a chi c'è ancora, grazie. Grazie per avermi supportata e soprattutto sopportata prima di ogni esame, nelle mie crisi e nei miei discorsi per ripetere lo studio. In particolare ringrazio Iris e Miriam le mie compagne di ansia.

A me stessa, per non aver mollato, grazie.