

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

COME (NON) RENDERE FRONTEX RESPONSABILE: IL CASO *WS E ALTRI V FRONTEX* (T-600/21)

Posted on 12 Ottobre 2023 by [Marco Gerbaudo](#)

Introduzione

Il ruolo di Frontex nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione Europea (UE) è aumentato considerevolmente nel tempo. L'Agenzia oggi dispone di un [corpo permanente](#) dispiegato ai confini esterni dell'Unione, dove autorità nazionali ed europee cooperano in operazioni dalla natura sempre più [composita](#).

Tuttavia, all'aumento delle competenze non è corrisposto un aumento di controllo giurisdizionale sull'Agenzia. Diverse iniziative istituzionali hanno rivelato sistematiche criticità sull'operato di Frontex, *in primis* le investigazioni [dell'Ombudsman Europeo](#) e dell'[Ufficio europeo per la lotta antifrode](#), senza essere però accompagnate da una corrispondente giurisprudenza della Corte di Giustizia. [La nota difficoltà di esercitare un controllo giurisdizionale](#) sulle Agenzie UE di fronte alle corti nazionali ed europee rende infatti difficile sottoporre Frontex ad un adeguato controllo giurisdizionale. Le procedure intentate in passato, fra cui [richieste di accesso ai documenti](#) e [ricorsi per carenza](#), sono sempre state respinte dalla Corte di Giustizia dell'UE.

Il 6 settembre 2023, il Tribunale dell'UE si è espresso per la prima volta su

una richiesta di risarcimento danni per responsabilità extra-contrattuale di Frontex, affrontando una questione di diritto sostanziale correlata agli obblighi, vertenti in capo a Frontex stessa, di tutela dei diritti fondamentali. La procedura prevista dall'articolo 340 TFEU [era considerata](#) da tempo come la più praticabile forma di rimedio per violazioni dei diritti fondamentali ad opera di Agenzie UE.

Il caso [WS e altri v Frontex](#) però non si discosta dalle pronunce precedenti del Tribunale, in quanto la richiesta è stata giudicata inammissibile. Questo post descrive e commenta criticamente il caso, ulteriore occasione persa dalla Corte di Giustizia per colmare il vuoto giurisdizionale che impedisce un opportuno riconoscimento delle responsabilità di Frontex nello svolgimento delle sue funzioni.

Il Caso *WS e Altri v Frontex*: i Fatti

Il caso [T-600/21](#) (*WS e altri v Frontex*) riguarda una richiesta di risarcimento danni contro Frontex presentata da un gruppo di rifugiati siriani. I rifugiati, arrivati sull'isola di Milos nell'ottobre 2016, furono rimpatriati in Turchia con un'operazione congiunta di Frontex e Grecia, pur avendo manifestato la volontà di fare richiesta d'asilo. In Turchia, i rifugiati ottennero un permesso di protezione temporanea, decidendo però di spostarsi poco dopo in Iraq, motivati dal timore che la Turchia potesse rimpatriarli in Siria.

Nel gennaio 2017 i rifugiati presentarono un reclamo al responsabile dei diritti fondamentali di Frontex ('*Fundamental Rights Officer*' - 'FRO') per il rimpatrio in Turchia, da loro giudicato illegale. La procedura richiese un secondo reclamo e quasi quattro anni per arrivare a conclusione, con scarsi risultati: da una parte, la polizia greca archiviò senza conseguenze un'investigazione interna i cui risultati non furono condivisi né con il FRO né coi ricorrenti. Dall'altra, il FRO concluse il reclamo nell'ottobre 2020 senza analizzare il ruolo di Frontex nell'operazione di rimpatrio, valutandone la condotta come generalmente conforme ai suoi obblighi. I ricorrenti si rivolgevano quindi al Tribunale dell'UE con una richiesta di risarcimento in materia di responsabilità extracontrattuale secondo l'articolo [340 TFEU](#). Frontex era accusata di aver violato diversi diritti

fondamentali dei ricorrenti ed il principio di non respingimento, non rispettando i suoi obblighi contenuti nel [Regolamento 2016/1624/UE](#), nella [Carta dei Diritti Fondamentali](#), nonché nelle [Procedure Operative Standard](#) e nel [Codice di Condotta sulle operazioni di rimpatrio](#). I ricorrenti chiedevano un risarcimento per danni sia materiali, quali il costo del viaggio verso la Grecia e le spese sostenute una volta rimpatriati in Turchia ed in seguito in Iraq, che non materiali, in particolare la sensazione di angoscia e paura durante l'operazione di rimpatrio.

La Sentenza del Tribunale dell'UE

L'organo competente in prima istanza per i ricorsi presentati da persone fisiche, come nel caso di specie, è il Tribunale: contro le decisioni di questo è possibile proporre appello avanti la Corte di Giustizia.

Nella sentenza, il Tribunale ricorda le tre condizioni cumulative necessarie per verificare la responsabilità extracontrattuale di un'istituzione UE stabilite da tempo nella sua [giurisprudenza](#): la condotta deve essere illecita, il danno effettivo e deve esserci un collegamento causale fra la condotta illecita ed il danno subito (paragrafo 52).

Sottolineando la natura cumulativa delle condizioni, il Tribunale non analizza l'eventuale illiceità della condotta di Frontex, ma si focalizza sull'ultima condizione, cioè sulla consequenzialità tra il danno dichiarato dei ricorrenti e le azioni dell'Agenzia (paragrafo 56). Il Tribunale ritiene che i ricorrenti abbiano fatto una "assunzione incorretta" nel ritenere che in mancanza di Frontex non sarebbero stati rimpatriati in Turchia (paragrafo 62). I giudici ritengono il ruolo di Frontex non determinante bensì ancillare, limitandosi a fornire supporto tecnico ed operativo agli Stati Membri, i quali mantengono piena sovranità nel merito delle decisioni di ritorno (paragrafo 64-65). Di conseguenza, non è possibile stabilire il collegamento diretto tra la condotta di Frontex e i danni subiti dai ricorrenti (paragrafo 66). Per rafforzare il ragionamento il Tribunale specifica che la condotta di Frontex non si qualifica come *conditio sine qua non* per l'insorgere del danno, in quanto questo è il risultato delle scelte fatte dai ricorrenti, *in primis* quella di immigrare irregolarmente in Grecia (paragrafi 67-68).

Venendo a mancare una delle tre condizioni cumulative per la responsabilità extra-contrattuale di Frontex, rimangono assorbiti gli altri profili e la richiesta di danni viene quindi respinta nella sua interezza (paragrafo 72).

Commento alla Sentenza

La sentenza risolve sbrigativamente una questione molto complessa, quale il ruolo di Frontex in un contesto di gestione europea integrata delle frontiere, dove l'Agencia e le autorità nazionali hanno responsabilità condivise (articolo 5, Regolamento 2016/1624/EU).

Il caso riguarda tre conseguenti livelli di azione, ben individuati da [Joyce De Coninck](#): la decisione di non analizzare le domande di asilo, la decisione di ritorno, e l'esecuzione di tale decisione. Come si evince nei paragrafi 6 e 15 della sentenza, e dall'[Expert Opinion](#) resa dal team legale dei ricorrenti, nonché come evidenziato da [numerosi commenti](#) al caso, i ricorrenti erano interessati a stabilire la responsabilità di Frontex nell'ambito dell'*operazione* di ritorno effettuata congiuntamente alla Grecia, e le possibili violazioni di diritti fondamentali durante il suo svolgimento. Tuttavia, il Tribunale limita arbitrariamente la sua analisi alle prime due azioni, di chiara competenza esclusiva della Grecia.

Appare quindi necessario analizzare il livello d'azione non toccato dal Tribunale, cioè l'esecuzione dell'operazione di rimpatrio. Stabilire chi sia responsabile e per quale azione durante i rimpatri condivisi è un'impresa notoriamente [difficile](#), data la poca trasparenza delle operazioni dove i piani di intervento dei singoli attori sono intrecciati. Tuttavia, c'è un ambito in cui il ruolo di Frontex ha una rilevanza tale da creare un collegamento diretto tra la sua condotta ed il danno subito dai ricorrenti: il ruolo di coordinamento, nel caso di specie rimasto inadempito.

Frontex infatti deve assicurare, assieme allo Stato Membro responsabile, "il rispetto dei diritti fondamentali" e del "principio di non respingimento" durante tutte le operazioni condivise (art. 28(3) [Regolamento 2016/1624/EU](#)). La difesa di Frontex in merito, cui il Tribunale aderisce, è che il suo ruolo sia meramente di supporto e quindi si limiti a eseguire gli ordini dell'autorità nazionale coinvolta. Tuttavia, come è stato osservato

da [Melanie Fink](#), il rispetto dei diritti fondamentali prevede per Frontex non solo un obbligo negativo, ovvero di astenersi dal violarli, ma anche [positivo](#), per cui deve adoperarsi affinché non avvengano violazioni sotto la sua supervisione, anche se commesse da altri. Numerose disposizioni e misure sono strumentali a Frontex per l'adempimento di tale obbligo: da monitoraggio e reporting, (artt. 8, 14, 28, 29, 34 e 40 Regolamento 2016/1624), alla terminazione delle operazioni di rimpatrio o delle attività dell'Agenzia *en toto* in Stati Membri dove avvengono violazioni sistematiche di diritti fondamentali (art. 4(3) del [Codice di Condotta](#) e art. 25(4) Regolamento 2016/1624). Di conseguenza, anche in caso di mera assistenza in un'operazione condivisa, Frontex non è sollevata dalle responsabilità in caso violazioni di diritti fondamentali durante il rimpatrio. Al contrario, ignorare la responsabilità di Frontex nella supervisione delle operazioni di rimpatrio vanificherebbe l'utilità di istituire una tale agenzia, trasformandola in un'estensione passiva delle guardie di frontiera nazionali.

Nel caso di specie, Frontex non ha messo in atto nessuna di queste azioni prima, durante o dopo il rimpatrio dei ricorrenti. Eppure, nell'esecuzione dei suoi compiti, l'Agenzia avrebbe avuto l'autorità di interrompere o sospendere l'operazione di rimpatrio condivisa se l'avesse ritenuta in contrasto coi diritti fondamentali (art. 4(3) del Codice di Condotta). Una situazione che risulta quantomeno plausibile nel caso di specie, dove i ricorrenti hanno denunciato il non accoglimento della loro domanda di asilo e il timore di essere rimpatriati in Turchia, paese che difficilmente si qualifica come "[paese terzo sicuro](#)" e che hanno abbandonato il prima possibile. In questo scenario la condizione di collegamento diretto tra condotta e danno risulterebbe – contrariamente a quanto sostenuto da Frontex e affermato dal Tribunale - verificata: se Frontex avesse esercitato la sua autorità interrompendo l'operazione, i ricorrenti non avrebbero subito i danni materiali e non durante e conseguenti al rimpatrio.

Contrariamente a quanto affermato dal Tribunale, i danni subiti non derivano quindi solamente dalle scelte dei ricorrenti (affermazione, peraltro, dai toni paternalistici), ma anche dalla decisione delle autorità greche di rimpatriarli e di Frontex di assistere e non interrompere

l'operazione.

Una volta stabilito il collegamento, rimarrebbe da valutare l'ultima condizione, ovvero se il rimpatrio costituisca un [atto illecito](#), da verificare alla luce della [direttiva rimpatri](#), e se l'illecito sia sufficientemente grave da far emergere la responsabilità non-contrattuale di Frontex. Come si è detto, invece, il Tribunale ha preferito escludere ogni responsabilità di Frontex, in ragione della valorizzazione del ruolo della Grecia e dei ricorrenti stessi, privandoli di qualsiasi compensazione.

Conclusione

Il Caso *WS e altri v Frontex*, la prima azione per danni nei confronti di Frontex, aveva tutti gli ingredienti per diventare un momento cardine nel processo di responsabilizzazione dell'Agenzia: il caso costituiva senz'altro l'occasione al Tribunale per analizzare nel merito il ruolo di Frontex durante le operazioni condivise di rimpatrio, che per la loro natura di forte impatto sulle condizioni e, potenzialmente, i diritti fondamentali delle persone respinte, richiederebbero particolare attenzione dalle autorità giurisdizionali. Era anche l'occasione per meglio definire i rispettivi ruoli di attori nazionali ed europei coinvolti in attività di gestione integrata delle frontiere. Allo stesso tempo, l'azione per danni si poteva qualificare come valida via per una maggiore realizzazione del diritto di accesso effettivo alla giustizia (art. 47 [Carta dei Diritti Fondamentali](#), art. 6 [Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo](#)) delle persone, non cittadine dell'Unione, sotto la giurisdizione dell'UE e degli Stati Membri.

Il Tribunale ha invece preferito non affrontare la questione. Il caso conferma la reticenza del Tribunale a intervenire in maniera risolutiva in materie fortemente politicizzate quali la gestione delle frontiere esterne dell'UE.

Peraltro, in mancanza di adesione dell'UE alla [Convenzione Europea per i Diritti Umani](#), la Corte di Giustizia UE è l'unico organo giurisdizionale competente a valutare le azioni delle agenzie UE. Conseguentemente, solo un intervento risolutivo della Corte di Giustizia può colmare il vuoto di controllo giurisdizionale su Frontex. La Corte deve infatti portare chiarezza sulla responsabilità legali delle Agenzie UE, visto il loro crescente

ruolo, anche in procedimenti direttamente impattanti la vita e i diritti fondamentali delle persone. La speranza è che la Corte, chiamata in causa da un ricorso nel caso in esame, finalmente affronti la questione in maniera organica e costruttiva, riconoscendo il ruolo di Frontex in un contesto di responsabilità condivisa, finora solamente [menzionato](#) ma mai riconosciuto nella giurisprudenza. Nel frattempo, il Tribunale si dovrà presto pronunciare su altri due casi riguardanti possibili violazioni dei diritti fondamentali compiute da Frontex in Grecia, una richiesta [danni](#) per un'operazione di espulsione collettiva ed un [ricorso per carenza](#) riguardo alla mancata sospensione del finanziamento delle attività dell'Agenzia nel Mare Egeo.