

**Andrea Galati**

**FRONTEX e  
i diritti umani in mare**

**2021-2.7**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



**La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale***

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di aprile 2021

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

**Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it)

Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

SOMMARIO: 1. L'attività di Search and Rescue. – 2. Frontex e le attività SAR, le operazioni congiunte – 3. Segue: Missione Themis, Poseidon, Indalo. - 4. Cenni: L'European Union Naval Force in the South-Central Mediterranean. - 5. Focus: La controversa questione della zona S.A.R. nel canale di Sicilia – 6. Il caso Frontex e il ricorso al mediatore europeo. – 7. I codici di condotta Frontex. – 8. Segue: Il codice di condotta Frontex e il rispetto dei diritti fondamentali nella procedura di rimpatrio. – 9. Il meccanismo di denuncia. -10. Il ruolo di Frontex nella lotta alla tratta e al traffico degli esseri umani. – 11. Il rispetto dei diritti umani nei centri di accoglienza. – 12. Considerazioni conclusive sulla responsabilità di Frontex e degli Stati membri.

## **1. L'attività di Search and Rescue<sup>1</sup>**

Per ricerca e soccorso in mare (in inglese Search and Rescue, dall'acronimo S.A.R.), si intendono tutte quelle attività poste in essere dalle competenti autorità volte al soccorso, alla protezione e alla salvaguardia della vita umana in mare e che si trova in una particolare situazione di pericolo. L'esigenza del soccorso risponde principalmente a logiche umane e sociale, influenzando il sostrato valoriale su cui si fondano alcuni capisaldi dei principi che rappresentano la massima esaltazione dei diritti umani.

L'attività S.A.R. trova il suo richiamo in diversi testi normativi, fra cui nella 'Convenzione di Montego Bay sul diritto del Mare'<sup>2</sup> e nella 'Convenzione Safety of Life at Sea'<sup>3</sup>.

Essa è tuttavia disciplinata dalla 'Convenzione internazionale sulla Ricerca e il Soccorso in mare' conclusa ad Amburgo nel 1979 ed entrata in vigore nel 1985. Essa è

---

<sup>1</sup> Il presente paragrafo è tratto dalle lezioni e dagli appunti realizzate con proprio materiale dall'autore del presente lavoro e utilizzate per la migliore preparazione degli studenti dell'ITTL Nautico San Giorgio, C. Colombo di Genova e Camogli.

<sup>2</sup> In particolare, all'art. 98 della UNCLOS viene affermato che ogni Stato è obbligato a "promuovere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca e soccorso relativo alla sicurezza in mare e, ove le circostanze lo richiedano, di cooperare a questo scopo attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi".

<sup>3</sup> In particolare, alla Regola 7 del Capitolo 5, viene affermato che è compito delle autorità nazionali "garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie".

stata propugnata dall'International Maritime Organization e si prefigge come obiettivo principale la ricerca e il soccorso in mare, attraverso la predisposizione di una organizzazione capillare e radicata fra le varie autorità nazionali e le forze di soccorso. La Convenzione dopo la sua entrata in vigore è stata sottoposta a diverse modifiche e ad una integrazione con la predisposizione del 'Manuale di Ricerca e Soccorso Aereo e Marittimo' (anche definito come I.A.M.S.A.R. International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual). Questo manuale è stato elaborato dall'International Maritime Organization di concerto con l'International Civil Aviation Organization.

L'evoluzione normativa ed organizzativa del Search and Rescue ha comportato la necessità da parte degli Stati di dotarsi di un sistema organizzato e capillare al fine di mettere in atto in maniera efficace l'attività di soccorso. In Italia, essa è disciplinata dalla legge 662 del 1994 (che dispone il regolamento di attuazione della legge n. 147 del 1989), che recependo quanto contenuto nella Convenzione di Amburgo del 1979, individua una catena di comando ben determinata che si articola in maniera periferica e tiene conto delle esigenze sottese al sistema S.A.R., in particolare:

- a) Il Ministero della Infrastruttura e dei Trasporti, che si occupa della esecuzione della Convenzione S.A.R.
- b) Un Comando Generale delle Capitanerie di Porto (MARICOGECAP), che è l'organismo nazionale che assicura il coordinamento generali dei servizi di soccorso marittimo, svolgendo la funzione di 'Centro Nazionale di Soccorso in Mare', anche definito come Italian Maritime Rescue Coordination Center (I.M.R.C.C.), al quale è affidato il compito di assicurare l'organizzazione generale dei servizi marittimi di ricerca e di salvataggio, coordinando le operazioni nell'ambito dell'interza zona di interesse italiano sul mare e tenere i contatti con i Centri di coordinamento di soccorso degli altri Stati<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Art. 4 della Legge 662 del 1994.

- c) 15 'Direzioni marittime' e 'l'Autorità marittima dello stretto' (DIREZIO-MARE) che svolgono le funzioni di 'Centri secondari di soccorso marittimo, anche definiti come Maritime Rescue Sub Centre (M.R.S.C.) e che si occupano di assicurare il coordinamento delle operazioni marittime di ricerca e salvataggio, secondo direttive specifiche o deleghe dell'I.M.R.C.C. nel proprio settore di interesse<sup>5</sup>.
- d) Diverse strutture periferiche e bracci operativi delle autorità centrali come i 55 Compartimenti marittimi (COMPAMARE), 51 Circondari marittimi (CIR-COMARE), 61 Delegazioni di spiaggia (DELEMARE) che svolgono funzioni di Unità Costiere di Guardia, anche definite come Unit Coast Guard (U.C.G.) e a cui è affidato il compito di disporre l'intervento delle unità di soccorso marittimo da essi dipendenti e dislocate nella loro giurisdizione, mantenendone il controllo operativo<sup>6</sup>.

Al fine di poter dichiarare con efficacia costitutiva una area S.A.R. è necessario che uno Stato abbia ratificato la Convenzione di Amburgo. Una volta riconosciuta la zona di intervento di uno Stato, le delimitazioni vengono comunicate all'I.M.O. che provvede a registrarle per sole finalità divulgative nel Sistema Globale Integrato di Informazione Navale, anche definito Global Integrated Shipping Information System (G.I.S.I.S.).

In ultimo appare opportuno evidenziare che ogni qualvolta ci sia un'emergenza (sinistro marittimo, arrivo di una imbarcazione di migranti, ecc.) si avvia la filiera di azione che si compone di cinque fasi ben determinate a) allerta e azioni iniziali, b) pianificazione, c) esecuzione operativa, d) conclusione.

In particolare, le comunicazioni di emergenza ricevute vengono inviate all'I.M.R.C.C. che provvede a nominare un Coordinatore di Missione S.A.R., anche definito S.A.R.

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

Mission Coordinator (S.M.C.) che ha il compito di dirigere l'operazione di soccorso che gli è stata assegnata dall'I.M.R.C.C. e che provvede a nominare un Coordinatore sul Posto, On Scene Coordinator (O.S.C.) a cui è affidato il compito di coordinare l'attività di tutti i mezzi partecipanti sul posto e assume le funzioni di Coordinatore di Ricerche in Superfici, Coordinator Surface Search (C.S.S.).

Nell'ambito della gestione delle attività di ricerca e soccorso l'amministrazione può fare affidamento su un bagaglio di forze navali e aeree, oltreché a personale altamente qualificato e addestrato al fine di effettuare interventi in mare. I mezzi utilizzabili possono essere distinti in mezzi speciali e concorrenti. I primi sono finalizzati propriamente alle attività di ricerca e soccorso, mentre dei secondi, le autorità si servono da altre amministrazioni, altre navi presenti in un porto o in navigazione e in grado di fornire un pronto intervento, oltreché delle navi e aerei stranieri che si trovano nell'area S.A.R. italiana. Fra i tanti mezzi specializzati a disposizione della Guardia Costiera Italiana possiamo menzionare i pattugliatori Dattilo e Diciotti.

Come si diceva poc'anzi il Centro di Coordinamento Nazionale del Soccorso Marittimo, i Centri Secondari di Soccorso Marittimo e le Unità Costiere di Guardia si occupano delle attività di S.A.R. secondo le rispettive competenze, potendo disporre di risorse e strumenti volte al soccorso, nonché al monitoraggio del traffico marittimo. Sotto questo punto di vista si pensi l'utilizzo dei sistemi L.R.I.T. (Long Range Identification and Tracking), A.I.S. (Automatic Identification System), V.T.S. (Vessel Traffic Service).

Il Centro di Coordinamento Nazionale del Soccorso (I.M.R.C.C.) con sede a Roma, dispone dei sistemi previsti dal G.M.D.S.S. (Global Maritime Distress and Safety System) ed è punto di contatto delle attività di ricerca e soccorso (in (Search and Rescue

point of Contact, S.P.O.C.) nell'ambito del sistema satellitare di emergenza Co-spar/Sarsat.

## **2. Frontex e le attività di SAR, le operazioni congiunte**

Nel quadro delle attività di SAR disciplinate dalla Convenzione di Amburgo, Frontex svolge un ruolo preminente. La ricerca e il soccorso in mare, infatti, è uno dei profili con cui si realizza la gestione integrata delle frontiere esterne<sup>7</sup>.

Nel caso di specie, all'Agenzia è attribuito il compito di fornire assistenza tecnica e operativa alle persone in pericolo di vita in mare<sup>8</sup>, mediante un continuo supporto alle autorità nazionali impegnate nelle missioni. La testimonianza di questo è contenuta nell'ultimo rapporto Frontex per il 2020 in cui è stato registrato il soccorso di 58 800 persone.

Per poter realizzare questo specifico compito lo Stato membro o il paese associato all'area Schengen, può chiedere all'Agenzia di realizzare le c.d. 'Operazioni congiunte', al fine di far fronte all'immigrazione illegale, minacce presenti o future alle frontiere esterne, criminalità transfrontaliera<sup>9</sup>. In altre parole, si tratta di operazioni con cui l'Agenzia coopera con le autorità nazionali prestandone attrezzature, mezzi, personale e fornendo il competente apporto tecnico<sup>10</sup> allo scopo di poter realizzare delle attività di controllo, ricerca, supporto alle frontiere esterne.

Una operazione congiunta prevede una mission condivisa fra lo Stato richiedente e l'Agenzia, che culmina nell'elaborazione del 'Piano operativo delle operazioni

---

<sup>7</sup> Cfr. Art. 3, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019.

<sup>8</sup> Cfr. Considerando n. 18, ibidem.

<sup>9</sup> Cfr. Art. 37.1, ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

congiunte', al cui interno devono essere previsti gli specifici obiettivi, tempo, luogo e modalità di svolgimento dell'operazione<sup>11</sup>.

In particolare, nel presente piano, deve essere specificata in quale catena di comando devono essere collocate le squadre di Frontex. Si tratta in quest'ultimo caso, di una esigenza volta a fare in modo che le operazioni di soccorso si svolgano in maniera celere, con direttive specifiche, univoche e poste in essere da chi ha il compito di coordinare la missione<sup>12</sup>.

Sin dall'istituzione di Frontex nel 2004, sono state realizzate diverse operazioni congiunte, che sono state di volta in volta potenziate e migliorate attraverso l'impiego di maggiori risorse.

Nella tabella che segue si è cercato di ricostruire le principali missioni condotte fra gli Stati membri e l'Agenzia Frontex nel Mar Mediterraneo<sup>13</sup>.

<b>Anno</b>	<b>Operazione</b>	<b>Luogo</b>	<b>Paesi Aderenti</b>
2006	Nautilus	Mar Mediterraneo occidentale	Germania, Grecia, Francia, Italia e Malta.
2006	Poseidon	Coste e Isole greche	Austria, Germania, Grecia, Francia, Italia, Malta, Polonia e Regno Unito.
2006 Da luglio a settembre	Agios	Mar Mediterraneo occidentale	Spagna, Italia, Francia, Germania, Portogallo e Paesi Bassi.
2006 Da luglio a settembre	Gate of Africa	Mar Mediterraneo occidentale	Italia, Germania, Portogallo, Svezia e Regno Unito.
2006 - 2007	Hera I, II e III	Isole Canarie	In Hera I e II: Germania, Spagna,

<sup>11</sup> Cfr. Art. 38, ibidem.

<sup>12</sup> Cfr. Art. 38 lett. f, ibidem. Il Piano operativo delle operazioni congiunte deve specificare le "disposizioni in ordine al comando e al controllo, compresi il nome e il grado delle guardie di frontiera dello Stato membro ospitante responsabili della cooperazione con i membri delle squadre e con l'Agenzia, in particolare il nome e il grado delle guardie di frontiera che hanno il comando durante l'operazione, e la posizione nella catena di comando dei membri delle squadre".

<sup>13</sup> I dati sono stati reperiti da: [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu); G. Crescenzi, *Frontex e le operazioni congiunte nel Mar Mediterraneo: da Mare Nostrum a Triton*, Luiss Guido Carli, 2016, p. 24 e ss. e in particolare da House of Lords, *Frontex the EU external borders agency*, 9th Report of Session 2007 – 2008, Authority of the House of Lords, London, 2008, p. 63.

			Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Norvegia.  In Hera III: Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno Unito.
2007	Poseidon	Coste e Isole greche	Austria, Bulgaria, Cipro, Germania, Francia, Grecia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Regno Unito ed EUROPOL.
2007	Nautilus	Mar Mediterraneo occidentale	Germania, Grecia, Francia, Italia, Malta, Portogallo, Romania e Regno Unito.
2007	Hermes	Mar Mediterraneo occidentale	Germania, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Romania, Regno Unito.
2007 Da agosto a settembre	Minerva	Mar Mediterraneo occidentale	Austria, Belgio, Spagna, Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e Regno Unito.
2007 Novembre	Indalo	Mar Mediterraneo occidentale	Germania, Spagna, Francia, Italia, Malta, Portogallo, Romania.
2011 – 2013	Aeneas	Mar Mediterraneo orientale	Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia,

			Albania, Georgia e Turchia.
2013 – 2014	Mare Nostrum	Mar Mediterraneo occidentale, Canale di Sicilia	Italia e Slovenia
2014 – 2018	Triton	Mar Mediterraneo occidentale, Canale di Sicilia	Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia, Germania, Paesi Bassi, Francia, Spagna, Portogallo, Italia, Austria, Svizzera, Romaniaa, Polonia, Lituania e Malta.

Oltre a quanto riportato, vi sono state delle altre operazioni che si sono svolte nelle zone settentrionali e orientali dell'area Schengen<sup>14</sup>, negli aeroporti<sup>15</sup> e in concomitanza a specifici eventi che hanno determinato un maggiore rischio per la sicurezza<sup>16</sup>.

### 3. Segue: Missione Themis, Poseidon, Indalo.

Dall'ultimo decennio, il mar Mediterraneo centrale, rappresenta il centro delle sfide migratorie che ha imposto all'Unione europea la necessaria adozione di strategie mirate a salvare le vite umane in mare e lottare contro le reti criminali<sup>17</sup>. Per realizzare questi obiettivi, Frontex, di concerto con gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo ha realizzato alcune rilevanti operazioni navali di pattugliamento che coinvolgono l'impiego di mezzi e personale altamente specializzato.

<sup>14</sup> Si pensi alle operazioni Zeus, Niris e Ariane, svoltesi in Germania e nei suoi porti e in Polonia, nonché le operazioni Gordius, Herakles, Kras, Ursus svoltesi nell'area est europea.

<sup>15</sup> Si pensi alle operazioni Amazon, Angelus, Hydra, Extended Family, Long Stop, Argonauts.

<sup>16</sup> Si pensi alle operazioni Fifa, svoltesi in occasione dei mondiali di calcio del 2006 in Germania e Eurocup 2008, in occasione degli europei di Calcio in Svizzera e Austria.

<sup>17</sup> In particolare «Dal 2016 si contano oltre 14 000 persone morte o disperse nel Mediterraneo e nell'Atlantico nel tentativo di raggiungere l'Europa. [...] Dal 2016 [grazie alle operazioni portate avanti nel Mediterraneo, volte a salvare i migranti a rischio e lottare contro il traffico dei migranti] sono state salvate oltre 539 451 vite umane» dall'infografica – Lives saved in Eu Mediterranean operations (2015-2021) reperibile al sito [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu). Consultato il 22 marzo 2021.

Attualmente nel Mar Mediterraneo sono attive quattro missioni navali Frontex, che perseguono l'obiettivo di controllare le frontiere, effettuando operazioni di ricerca e salvataggio, prevenzione e lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti e armi, pesca illegale, reti criminali, inquinamento ambientale. Precisamente<sup>18</sup>:

- a) L'operazione Themis, nel mar Mediterraneo centrale, avviata nel 2018, si caratterizza per una rete di acquisizione di informazioni e di attività investigative volte a sgominare le reti criminali e a prevenire eventuali minacce terroristiche alle frontiere esterne; l'Agenzia segue queste attività conoscitive di concerto con l'Italia (paese ospitante) ed Europol.

Le autorità nazionali italiane impiegate nell'operazione sono la Marina Militare Italiana e la Guardia Costiera, le quali cooperano in stretto contatto con altre forze armate come la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza.

L'operazione Themis viene avviata nel febbraio del 2018 e in un clima italiano connotato da aspri dibattiti politici sul tema dell'immigrazione che ha comportato notevoli conseguenze. Precisamente, da un lato il fatto che i migranti soccorsi dovranno essere fatti sbarcare nel porto più vicino al luogo in cui è stato effettuato il salvataggio (in luogo del porto sicuro<sup>19</sup>), dall'altro la riduzione della zona di pattugliamento da 30 miglia a 24 miglia dalle coste italiane.

- b) L'operazione Poseidon Rapid Intervention, nel mar Mediterraneo orientale, si pone in continuazione con le precedenti operazioni Poseidon avviate già dal 2006. L'obiettivo preminente della missione, avviata nel 2014, è quello di prestare assistenza tecnica e operativa alla Grecia, rafforzando la sorveglianza alle frontiere, rendendo più tempestive le operazioni di ricerca e soccorso in mare e aumentando la capacità di registrazione e identificazione dei migranti. Nel caso di specie, le autorità impegnate raccolgono informazioni e svolgono delle

---

<sup>18</sup> Le informazioni che seguono sono reperite dal sito internet [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu) e [www.consiliu.europa.eu](http://www.consiliu.europa.eu)

<sup>19</sup> Si rimanda alle considerazioni effettuate nel paragrafo 2.3.5 del presente lavoro.

indagini sulle possibili reti di trafficanti che operano in Turchia e nei paesi di provenienza dei migranti; le informazioni e le attività investigative compiute vengono condivise da Frontex con le autorità greche ed Europol.

Poseidon si caratterizza per l'impiego di strumenti, attrezzature e personale proveniente da tutti gli Stati membri. Anche le autorità nazionali italiane (come la Marina Militare) partecipano con propri mezzi all'operazione (come il cacciamine Alghero).

- c) L'operazione Indalo, nel mar Mediterraneo occidentale (specialmente fra la Spagna e il Marocco), si pone in continuità con l'operazione Minerva avviata nel 2007. Uno degli obiettivi principali è quello di combattere il traffico di droga che arriva in Europa. La missione che viene ospitata in Spagna, prevede un articolato sistema di controlli e pattugliamenti condotti dal personale delle autorità nazionali dei diversi Stati membri.

#### **4. Cenni: L'European Union Naval Force in the South-Central Mediterranean (c.d. EUNAVFOR Med)**

La crisi europea dei migranti impone agli Stati membri dell'Unione europea la necessità di cooperare in maniera più sinergica allo scopo di far fronte alle crescenti sfide migratorie. Invero, nel giugno del 2015, l'Unione europea ha lanciato la creazione della 'Forza navale mediterranea dell'Unione europea', anche conosciuta come European Union Naval Force in the South-Central Mediterranean. In questo contesto, sino ad oggi, sono state realizzate l'operazione Sophia (durata dal 22 giugno 2015 al 31 marzo 2020) e l'operazione IRINI (avviata il 30 marzo 2020)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Informazioni reperite al sito [www.difesa.it](http://www.difesa.it).

Lo scopo principale perseguito dall'operazione Sophia era quello di individuare, sequestrare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti di migranti, così da prevenire la perdita di vite umane in mare. A tal uopo furono impiegati diverse unità navali dei vari Stati membri e la nave ammiraglia fu, in un primo momento la portaerei Cavour, poi sostituita con la portaerei Garibaldi e, in ultimo, la nave d'assalto anfibia San Giusto<sup>21</sup>.

All'operazione Sophia seguì IRINI, che ha l'obiettivo di assicurare il rispetto delle direttive del Consiglio di sicurezza ONU del 2011 che impongono un perentorio divieto di fornire armi e petrolio in Libia. Fra gli ulteriori compiti, l'operazione IRINI mira a combattere il traffico di esseri umani nel Mediterraneo<sup>22</sup>.

## **5. Focus: La controversa questione della zona S.A.R. libica nel Canale di Sicilia**

Il Canale di Sicilia (o Stretto di Sicilia) può essere definito come quella parte di mar Mediterraneo che separa la Sicilia dall'Africa. Si tratta di uno spazio acqueo di circa 90 miglia in cui sono anche presenti l'isola di Pantelleria, Lampedusa, Linosa, Favignana, Marittimo e Levanzo<sup>23</sup>. È bene precisare che nonostante l'apparente vicinanza, quel tratto di mare nasconde alcune insidie. In certi punti, i fondali raggiungono profondità molto elevata (circa 1000 mt)<sup>24</sup>, oltre alla notevole incidenza dei fattori cinematici di vento e corrente<sup>25</sup>.

Attraversare quel lembo di mare senza le dovute accortezze, significa andare in contro alla morte. Infatti, la gran parte delle volte, i migranti vengono soccorsi in piccoli

---

<sup>21</sup> Informazioni reperite al sito [www.operazionsophia.eu](http://www.operazionsophia.eu).

<sup>22</sup> Informazioni reperite al sito [www.operazioneirini.eu](http://www.operazioneirini.eu).

<sup>23</sup> Informazioni reperite al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>24</sup> E. Cecconi, *Modello di previsione correntometrica "Mike 3" applicato alla Zona del Banco di Graham, Stretto di Sicilia*, Università degli Studi di Genova, 2003, p. 10 e ss.; si ringrazia inoltre per la preziosa consulenza il Chiarissimo Prof. Adduci Antonio, docente di Scienze della Navigazione presso l'I.T.T.L. "Nautico C. Colombo" di Camogli.

<sup>25</sup>

barchini di legno, senza coperture e con indosso indumenti domestici. Sono definiti i viaggi della speranza, perché attraversare il Mediterraneo, significa sfidare il rischio di perdersi nell'abisso (i morti e i dispersi sono circa 20 mila dal 2013)<sup>26</sup>.

Una capillare attività di ricerca e soccorso permette di salvare la speranza delle persone che affrontano queste sfide. Proprio sotto questo profilo, oltre alle autorità istituzionali preordinate allo svolgimento delle attività S.A.R., ci sono tante altre organizzazioni indipendenti<sup>27</sup> che perseguono questi specifici obiettivi. Non si è mai troppi per salvare la vita di chi si trova in pericolo.

Come si diceva, ogni Stato ha una influenza sulle zone di mare limitrofe, su cui esercita l'attività di ricerca e soccorso. Non a caso, con l'entrata in vigore della Convenzione di Amburgo, ogni Stato ha definito e comunicato all'I.M.O. le zone in cui esercitare l'attività S.A.R. Fino al 2018 le uniche zone presenti nel Canale di Sicilia erano quella italiana e maltese, ma da quell'anno il governo di Tripoli ha dichiarato la propria zona.

Questa circostanza ha aperto una grave voragine umanitaria, in quanto, le imbarcazioni dei migranti intercettate nella zona libica, dovranno essere ricondotte alle autorità di quel luogo, nonostante diverse organizzazioni internazionali continuino a denunciare gli efferati crimini (torture, violenze efferate) che sono compiuti a danno di queste persone.

La Convenzione di Amburgo esplicita chiaramente che le persone soccorse devono essere portate nel 'porto più sicuro'<sup>28</sup>, ovvero quel luogo in cui le operazioni di

---

<sup>26</sup> Redazione Ansa, «La strage del Mediterraneo, 19 mila morti in 6 anni», raggiungibile al sito [www.ansa.it](http://www.ansa.it), consultato in data 24 marzo 2021.

<sup>27</sup> In proposito si veda: P. Cuttitta, «Ricerca e soccorso indipendenti nel Canale di Sicilia», in *Rivista Storia delle Idee*, 2016.

<sup>28</sup> Cfr. Chapter 1, Regulation 1.2.2, SAR Convention 1979 in cui si specifica a proposito dell'attività di ricerca che "An operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety". Cfr. SAR Convention 1979 nella parte in cui prevede che "The Contracting Government/the Party responsible

soccorso si intendono terminate, la vita dei sopravvissuti non è minacciata e siano soddisfatti i bisogni essenziali (nutrizione, assistenza sanitaria)<sup>29</sup>. Uno status che evidentemente non è posseduto dalla Libia, come anche evidenziato dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso Hirsi Jamaa<sup>30</sup>.

## **6. Il caso Frontex e il ricorso al mediatore europeo**

All'alba del 3 Ottobre del 2013 a poche miglia dall'Isola di Lampedusa, una imbarcazione di 66 metri che trasportava circa 500 migranti si capovolse provocando la morte di 388 persone. La catena di ricerca e soccorso si mise in moto e venne mobilitato anche l'intervento dell'Agenzia Frontex. Il caso ebbe un rilievo internazionale e molti esponenti istituzionali ribadirono il loro impegno e l'obiettivo di porre un argine alla tragedia umanitaria che si continuava a consumare nel mar Mediterraneo. In questo contesto si pose l'attenzione su Frontex e sulle strategie di azione a tutela dei diritti fondamentali<sup>31</sup>.

È chiaro che l'Agenzia svolge un ruolo di indubbio rilievo sotto il profilo della sicurezza ai confini esterni dell'area Schengen, ma bisogna interrogarsi sulla sua posizione in merito alla protezione dei diritti dell'uomo, essendo depositaria degli obblighi giuridici che discendono dall'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sotto questo profilo, nel 2012, il mediatore europeo, di propria iniziativa, aveva avviato un'indagine che riguardava il ruolo di Frontex nella tutela dei diritti

---

for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such coordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety”.

<sup>29</sup> Risoluzione MSC.167 (78) adottata in data 20 maggio 2004 dall'IMO recante le «Linee guida in merito al trattamento delle persone soccorse in mare».

<sup>30</sup> Si veda paragrafo 5.1 del presente lavoro.

<sup>31</sup> Informazioni reperite dall'articolo «Il 3 ottobre a Lampedusa, la più grande tragedia dell'immigrazione», reperibile al sito [www.ansa.it](http://www.ansa.it), consultato il 3 aprile 2021.

fondamentali, le strategie adottate, il ruolo del responsabile dei diritti fondamentali e del Forum consultivo<sup>32</sup>.

Al termine dell'indagine emerse che il ruolo dell'Agenzia nell'adempimento dei compiti legati al rispetto dei diritti umani era stato assolto (come l'intervento del forum consultivo e del responsabile dei diritti fondamentali)<sup>33</sup>, ma emerse la necessità di *“istituire un meccanismo per gestire le denunce delle violazioni dei diritti fondamentali in tutte le operazioni congiunte Frontex. Il meccanismo dovrebbe permettere di ricevere denunce da coloro che affermano di essere personalmente coinvolti in tali operazioni o sporgono una denuncia nell'interesse pubblico. Questo ruolo potrebbe essere affidato al responsabile, che dovrebbe essere preparato di conseguenza”*<sup>34</sup>.

Le istanze sollevate dal mediatore furono accolte dalla Commissione europea e culminate nel regolamento n. 1624 del 2016 e poi nel regolamento n. 1896 del 2019 che hanno inoltre recepito le istanze contenute nell'Agenda europea sulle migrazioni<sup>35</sup>.

## **7. I codici di condotta Frontex**

Dopo le osservazioni sollevate dal mediatore nell'anno 2012 e la crisi dei migranti del 2015, la Commissione europea ha avviato un lavoro di potenziamento strutturale dell'Agenzia, rivedendo i processi operativi alla luce del maggiore rispetto dei diritti fondamentali. Non a caso, è stata determinante l'introduzione dei codici di condotta Frontex e del meccanismo di denuncia, che tentano di realizzare un corretto bilanciamento fra il mantenimento della sicurezza ai confini, l'aiuto a chi si trova in difficoltà, l'adozione di una linea operativa che sia rispettosa dei diritti dell'uomo e la risposta ai casi in cui siano commesse delle violazioni da parte del personale preposto.

---

<sup>32</sup> Sul punto D. Bazzucco e S. Gatti, «Il Mediatore europeo e l'attività di Frontex» in *Papers di diritto europeo*, 2014, p. 10 e ss.

<sup>33</sup> Informazioni reperite dall'articolo «Mediatore europeo: conclusa l'indagine sul rispetto dei diritti fondamentali da parte di Frontex» reperibile al sito [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it) e consultato il 04 aprile 2021.

<sup>34</sup> Le presenti conclusioni sono ricavate dalla Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex. Il materiale è reperibile al sito [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

<sup>35</sup> Cfr. Considerando n. 104, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019.

Dal testo del regolamento si evince che l’Agenzia è tenuta a dotarsi di due codici di condotta di cui uno da applicarsi a tutte le attività, l’altro alle sole operazioni e interventi di rimpatrio<sup>36</sup>.

Nel primo caso, il ‘Codice di condotta per tutti i partecipanti alle attività di Frontex’<sup>37</sup> viene elaborato dal Consiglio di amministrazione di Frontex di concerto con il forum consultivo e altre organizzazioni internazionali, come l’UNHCR. Esso contiene tutte le procedure e le norme che devono essere seguite da coloro che prendono parte alle attività di Frontex e alle relative operazioni, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, della dignità umana, della libertà, dell’eguaglianza e della democrazia<sup>38</sup>. In particolare, il regolamento specifica che nell’assolvimento dei compiti di Frontex, bisogna avere sempre particolare riguardo per le persone particolarmente vulnerabili<sup>39</sup>, come i minori, i disabili, le donne in stato di gravidanza e per coloro che chiedono protezione internazionale (per i quali si applica il divieto di respingimento)<sup>40</sup>.

Dall’analisi del codice di condotta emesso sotto la Direzione esecutiva di Iikka Laitinen viene tassativamente stabilito che tutti i partecipanti alle attività di Frontex (personale operativo, esperti, autorità nazionali) sono tenuti a rispettare e promuovere la dignità umana, senza effettuare discriminazioni in funzione del sesso, razza, colore, etnia, società, origine, caratteristiche genetiche, lingua, religione, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, stato di nascita, disabilità, età orientamento sessuale.

---

<sup>36</sup> Cfr. Art. 81, ibidem.

<sup>37</sup> La risorsa è reperibile al sito [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu).

<sup>38</sup> Cfr. Art. 81.1, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019; Art. 2, TUE.

<sup>39</sup> Ibidem. Inoltre, nell’Art. 5 lett. c, Code of conduct for all person participating in Frontex activities, viene specificato che i partecipanti alle operazioni Frontex devono “give special consideration to particularly vulnerable groups of people, including women, unaccompanied minors, disabled people, persons susceptible to exploitation and victims of exploitation or trafficking in human beings”. La presente risorsa è disponibile al sito [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu).

<sup>40</sup> Ibidem. Inoltre, nell’Art. 5 lett. a, Code of conduct for all person participating in Frontex activities, viene specificato che i partecipanti alle operazioni Frontex devono “promote, in full compliance with the principle of non-refoulement, that persons seeking international protection are recognised, receive adequate assistance, are informed, in an appropriate way, about their rights and relevant procedures and are referred to national authorities responsible for receiving their asylum requests”. La presente risorsa è disponibile al sito [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu).

Si tratta di promuovere il rispetto delle norme europee ed internazionali in materia di protezione e tutela dei diritti fondamentali<sup>41</sup>.

Nel ‘Codice di condotta per le operazioni e gli interventi di rimpatrio’<sup>42</sup> da un lato, si ribadiscono i principi generali di garanzia dei diritti fondamentali durante queste attività<sup>43</sup>, dall’altro si evidenzia la necessità di una stretta collaborazione fra le autorità nazionali impegnate e il personale di Frontex, allo scopo di garantire gli interessi della persona che deve essere rimpatriata, evitando l’uso della forza<sup>44</sup>.

Il codice definisce una linea procedurale che deve essere eseguita da tutte i partecipanti alle operazioni di rimpatrio che devono svolgersi nel rispetto tassativo dei modi, dei termini e delle garanzie che sono riconosciute alla persona.

## **8. Segue: Il codice di condotta Frontex e il rispetto dei diritti fondamentali nella procedura di rimpatrio**

Uno dei momenti nevralgici per la tutela dei diritti fondamentali della persona è quello che riguarda le operazioni di rimpatrio degli stranieri che non hanno le condizioni previste dalla legge per la permanenza all’interno dell’Unione europea. Per questi motivi, già da qualche decennio, è stato tessuto un corredo normativo che permette di definire una procedura intesa a realizzare il rimpatrio della persona, nell’esigenza di garantire la certezza del diritto, la tutela della sicurezza interna e il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana<sup>45</sup>.

Oltre al codice di condotta Frontex per gli interventi e le operazioni di rimpatrio, è da segnalare l’adozione della direttiva (Ce) n. 115 del 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui

---

<sup>41</sup> Cfr. Art. 4, Code of conduct for all person participating in Frontex activities.

<sup>42</sup> La risorsa è reperibile al sito [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu).

<sup>43</sup> Cfr. Art. 4, Code of Conduct for joint return operation coordinated by Frontex.

<sup>44</sup> Cfr. Art. 5, ibidem.

<sup>45</sup> Commissione europea, *Verso una politica di rimpatrio efficace*, risorsa reperibile al sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

soggiorno è irregolare (c.d. direttiva rimpatri) e le 20 linee guida del Consiglio d'Europa sulle procedure per i rimpatri forzati.

Si tratta di una catena operativa ben definita che prevede il coinvolgimento delle autorità nazionali e del corpo permanente di Frontex.

Nel caso di specie, la direttiva n. 115 del 2008 definisce il rimpatrio come il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, nel proprio paese di origine o in un paese di transito<sup>46</sup> in conformità di accordi comunitari, bilaterali di riammissione o di altre intese<sup>47</sup>, ovvero in un altro paese terzo, in cui la persona da rimpatriare decida volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato<sup>48</sup>. Si tratta di un procedimento che può avvenire come adempimento volontario di un obbligo oppure forzatamente<sup>49</sup>.

Dal punto di vista procedurale, il rimpatrio è la conseguenza di un atto amministrativo o giudiziario che disponga l'irregolarità del soggiorno dello straniero in uno Stato membro<sup>50</sup>. All'emanazione di questo atto può essere congiunto o può seguire un provvedimento di allontanamento, che si qualifica, parimenti, come un atto amministrativo o giudiziario che ordini l'esecuzione del rimpatrio e che determini il trasporto della persona fuori dal territorio dello Stato membro<sup>51</sup>.

L'operazione di rimpatrio forzato può essere organizzata dal singolo Stato membro o fra più Stati membri (Joint Return Operation) e in quest'ultimo caso possono essere svolte con il coinvolgimento di Frontex sulla base dell'analizzato codice di condotta. In questo quadro, gli Stati membri e Frontex svolgono un ruolo importante per la

---

<sup>46</sup> Si richiama la precisazione contenuta nel *Manuale sul rimpatrio* elaborato dalla Commissione europea e reperibile al sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), in cui si specifica che "Il paese di transito [...] può essere solo un paese terzo e non uno Stato membro dell'Unione europea".

<sup>47</sup> Ibidem. Si specifica che "Per accordi comunitari o bilaterali di riammissione o altre intese [...] si intendono solo gli accordi con paesi terzi. Gli accordi bilaterali di riammissione tra gli Stati membri non sono pertinenti in questo contesto".

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Cfr. Art. 3, direttiva (Ce) n. 115 del 2008 c.d. direttiva rimpatri.

<sup>50</sup> Cfr. Art. 3 e 6, ibidem.

<sup>51</sup> Cfr. Art. 3 e 8, ibidem.

tutela dei diritti fondamentali, in quanto devono verificare il rispetto di alcuni profili, precisamente:

- a) La persona che è destinataria di un provvedimento di rimpatrio forzato deve essere fisicamente idonea al viaggio. Inoltre, ogni Stato aderente deve comunicare allo Stato membro organizzatore (OMS) l'eventuale necessità di bisogni e cure speciali per la persona.
- b) Vigilare sul rispetto del principio di non respingimento e che tutte le persone da rimpatriare non siano sottoposti a protezione internazionale, siano minori o disabili.
- c) Fornire supporto tecnico specializzato (come la presenza di adeguato personale sanitario, interpreti)

Le autorità partecipanti possono inoltre utilizzare delle misure coercitive, la cui disciplina, oltre che nel codice, è anche contenuta nella decisione (Ce) n. 573 del 2004 in materia di uso dei mezzi di coercizione e nella direttiva (Ce) n. 115 del 2008. Nel caso di specie, viene previsto che le misure coercitive, possono essere adottate solo quando:

- a) Siano 'proporzionate', ovvero il loro uso è consentito solo quando il beneficio supera il danno che è possibile realizzare. Si ponga l'esempio che un allontanamento non potrà essere disposto qualora vi siano dei dubbi sui requisiti e le condizioni richieste dalla legge per l'ingresso nel territorio<sup>52</sup>.
- b) Siano 'necessarie', ovvero il loro uso deve essere qualitativamente, quantitativamente e temporalmente idoneo per far fronte al rischio serio e immediato di fuga, a comportamenti lesivi di sé ed altri, all'opposizione e rifiuto del rimpatriando all'allontanamento<sup>53</sup>.
- c) Siano rispettose dei principi fondamentali della persona umana<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati*, p. 44 e ss.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem

In questo scenario, Frontex svolge un ruolo di raccordo e di monitoraggio di indubbia rilevanza, in quanto presta il proprio supporto allo Stato membro organizzatore dell'operazione di rimpatrio e monitora che tutte le operazioni si svolgano nel rispetto dei diritti fondamentali. Per poter realizzare questi obiettivi, l'Agenzia si serve dei 'Monitor', ovvero di soggetti presenti su ogni luogo in cui si svolge l'operazione e che hanno il compito di verificare che tutte le attività si svolgano nel rispetto dei diritti umani, che l'utilizzo degli strumenti coercitivi avvenga nel rispetto dei vincoli tassativamente disciplinati dalla legge e redigono un report di tutta la missione<sup>55</sup>.

Inoltre, Frontex può disporre l'invio degli Osservatori dei diritti fondamentali e di altro personale specializzato che monitorino con particolare attenzione l'attività che è in corso di svolgimento e che fornisce supporto altamente specializzato. Ogni attore specificamente incaricato da Frontex deve informare il Consiglio di amministrazione e la Direzione esecutiva, che avranno il compito di fare menzione delle specifiche necessità nella valutazione dei rischi ed eventualmente riferire in Commissione e in Parlamento europeo<sup>56</sup>.

## **9. Il meccanismo di denuncia**

Il meccanismo di denuncia è disciplinato a norma dell'art. 111 del regolamento (Ue) n. 1896 del 2019 ed è uno strumento di natura amministrativa attraverso il quale qualsiasi persona, che ritenga siano stati lesi i suoi diritti fondamentali, può agire a tutela delle proprie ragioni. Si tratta di un istituto giuridico che non impedisce l'esercizio del diritto d'azione del proponente a norma degli specifici ordinamenti processuali dei vari stati membri. Il meccanismo, sollecitato dal mediatore europeo nel 2012 ha l'obiettivo principale di monitorare e assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività poste in essere da Frontex<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. Art. 13 e ss. Code of Conduct for joint return operation coordinated by Frontex; *Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati* del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale,

<sup>56</sup> Cfr. Considerando n. 42, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019.

<sup>57</sup> Cfr. Art. 111, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019.

La denuncia può essere presentata da ‘qualsiasi persona’ che abbia un interesse diretto all’azione o all’inazione da parte del personale dell’Agenzia che è impiegato nel compimento di una specifica attività<sup>58</sup>. Essa deve avere ad oggetto uno specifico fatto - da intendersi come azione o inazione da chi è destinatario di un obbligo giuridico tendente al compimento o alla omissione di una specifica azione da parte del personale preposto – che si ponga in violazione dei diritti fondamentali<sup>59</sup>.

La denuncia deve essere presentata per iscritto (sulla base di specifici prefincati elaborati dal Responsabile dei diritti fondamentali di concerto con il Forum consultivo e disponibili sul sito istituzionale) dalla persona interessata e inoltrata all’Ufficio competente per i diritti fondamentali dell’Agenzia che provvederà ad inoltrarla al Responsabile dei diritti fondamentali. Egli ha il compito di esaminarne la ricevibilità, registrarla e notificarla al direttore esecutivo. Nell’ipotesi in cui siano coinvolte le autorità di uno Stato membro, la denuncia dovrà essere notificata anche allo stesso<sup>60</sup>.

La norma specifica che la ricevibilità è subordinata al fatto che la denuncia sia comprovata e riguardi violazioni concrete dei diritti fondamentali<sup>61</sup>. Nel silenzio della dottrina e della giurisprudenza, ad opinione dello scrivente, si ritiene che debba trattarsi di un fatto il cui accadimento sia dimostrabile nella realtà e la violazione dei diritti fondamentali sia effettiva, riscontrabile e non meramente enunciata. Anche se la norma nulla dice in proposito, deve ritenersi che sia oggetto di denuncia anche la violazione che integri la soglia del tentativo.

---

<sup>58</sup> Cfr. Art. 111.2, *ibidem*. In particolare viene specificato il diritto d’azione è riservato a “Qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni o dall’inazione da parte del personale che partecipa a un’operazione congiunta, a un progetto pilota, a un intervento rapido alle frontiere, all’invio di squadre di sostegno per la gestione della migrazione, a un’operazione di rimpatrio, a un intervento di rimpatrio o a un’azione operativa dell’Agenzia in un paese terzo, e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni o dell’inazione, o la parte che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all’Agenzia”.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Cfr. Art. 111.4, *ibidem*.

<sup>61</sup> Cfr. Art. 111.3, *ibidem*.

La denuncia che sia stata ritenuta ricevibile, viene registrata e ne viene data comunicazione al denunciante che, in adempimento dei doveri di buona amministrazione, viene anche informato dell'esito delle valutazioni che saranno condotte. Parimenti, nel caso in cui la denuncia sia dichiarata irricevibile, il denunciante viene informato dei motivi e degli eventuali rilievi che possano servire per affrontare il problema sorto con altre modalità o in altre sedi<sup>62</sup>. Per evitare la riproposizione della medesima denuncia già dichiarata irricevibile o infondata, viene stabilito che il Responsabile dei diritti fondamentali proceda ad una riesamina solo quanto il denunciante presenti nuove prove<sup>63</sup>.

La competenza ad esaminare la violazione è differenziata a seconda dell'oggetto della denuncia. Nel caso di specie, viene delineato che:

- a) In caso di denuncia presentata contro un membro del personale dell'Agenzia, la competenza ad esaminarla compete al Direttore esecutivo a cui, il Responsabile dei diritti fondamentali, raccomanda un seguito appropriato. Il Direttore può adottare una sanzione disciplinare o l'avvio di un procedimento civile o penale contro il responsabile<sup>64</sup>.
- b) Nel caso in cui si tratti di una violazione concernente il trattamento e la protezione dei dati, la competenza ad esaminare la denuncia compete al Responsabile della protezione dei dati dell'Agenzia<sup>65</sup>.
- c) In caso di denuncia presentata contro un membro appartenente allo Stato membro partecipante o ospitante della operazione, la competenza ad esaminarla compete allo Stato membro, a cui il Responsabile dei diritti

---

<sup>62</sup> Cfr. Art. 111.4, ibidem.

<sup>63</sup> Cfr. Art. 111.5, ibidem.

<sup>64</sup> Cfr. Art. 111.6, ibidem.

<sup>65</sup> Cfr. Art. 111.6 comma 2, ibidem.

fondamentali, raccomanda un seguito appropriato. Il Direttore può adottare una sanzione disciplinare o l'avvio di un procedimento civile o penale contro il responsabile<sup>66</sup>. Inoltre, qualora sia accertata la violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale da parte di un membro delle squadre, l'Agenzia chiede allo Stato membro di rimuovere immediatamente il responsabile dall'attività dell'Agenzia o dal Corpo permanente<sup>67</sup>.

Le denunce sono trattate in maniera riservata e ogni decisione è redatta per iscritto. Inoltre, nella decisione deve essere inserita la motivazione, che ad opinione di chi scrive, deve contenere gli elementi logico – giuridici e il riferimento ai materiali probatori che hanno permesso a chi ha esaminato la denuncia di individuare il responsabile e attribuirgli l'eventuale sanzione<sup>68</sup>.

Il meccanismo di denuncia così formulato dall'art. 111 del regolamento non è però scevro da critica. Infatti, alcuni giuristi<sup>69</sup> hanno correttamente osservato che la procedura che è disciplinata, non risulta in linea con quanto osservato dal mediatore europeo.

Innanzitutto, si rileva che la denuncia può essere presentata solo da chi sia direttamente interessato dalle azioni o inazioni del personale impegnato nelle operazioni, escludendosi in questa maniera la 'denuncia nell'interesse pubblico' che può essere fatta valere anche da chiunque.

Si osserva, che la denuncia viene gestita dal Responsabile dei diritti fondamentali e trattata dal Direttore esecutivo o dagli Stati di riferimento del personale, sollevandosi critiche a proposito del rispetto del principio di indipendenza. Invero, nei primi due

---

<sup>66</sup> Cfr. Art. 111.7, ibidem.

<sup>67</sup> Cfr. Art. 111.8, ibidem.

<sup>68</sup> Cfr. Art. 5 comma 3, ibidem.

<sup>69</sup> Si veda sul punto: S. Carrera, M. Stefan, «Complaint Mechanism in border management and expulsion operation in Europe» in *Centre for european policy studies*, Bruxelles, 2018.

casi, si tratta di figure dipendenti dall'Agenzia, nel terzo caso, non è stabilito un iter procedurale che permetta di esaminare e valutare gli estremi della denuncia.

In ultimo, viene osservato, che la disciplina manca di riferimenti in ordine ai termini da rispettare per la trattazione e la decisione in merito a quanto rilevato. Nonostante un generale obbligo per il Responsabile dei diritti fondamentali, di assicurarsi che ogni denuncia abbia un seguito, non vengono specificati termini perentori entro i quali, i soggetti competenti a trattare la denuncia, sono tenuti a pronunciarsi.

## **10. Il ruolo di Frontex nella lotta alla tratta e al traffico degli esseri umani**

Uno scenario su cui si gioca il ruolo di Frontex per la tutela dei diritti umani è rappresentato dalla lotta alla tratta e al traffico degli esseri umani. Si tratta di due fenomeni di criminalità i cui contorni sono definiti dalla convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale<sup>70</sup>.

Precisamente, nel protocollo addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale, volta a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone e in particolare delle donne e dei bambini, viene individuata come definizione di tratta di esseri umani (o trafficking in persons) *“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggiamento o l'accoglienza di persone con la minaccia di ricorrere alla forza, o con l'uso effettivo della forza o di altre forme di coercizione, mediante il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o una situazione di vulnerabilità, o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o di vantaggi al fine di ottenere il consenso di una persona avente autorità su di un'altra ai fini dello sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione di altre persone, o altre forme di sfruttamento sessuale, lavori o servizi forzati, schiavismo o prassi affini allo*

---

<sup>70</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale volta a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone e in particolare delle donne e dei bambini del 15 novembre 2000, ratificata in Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006.

*schiaffismo, servitù o prelievo di organi*<sup>71</sup>. La norma continua, specificando che *“il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento è irrilevante se è stata utilizzata una condotta descritta alla lett. a”*<sup>72</sup>. In ultimo, viene anche chiarito che *“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza o l'accoglienza di un minore di anni 18 a scopo di sfruttamento sarà considerata tratta di persone, anche se questa non comporta nessuno dei mezzi di cui al comma precedente”*<sup>73</sup>.

La definizione di traffico di migranti (o smuggling of migrants) si ricava, invece, dal secondo protocollo addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale, volta a prevenire il traffico di migranti via mare, terra e aria, che individua quale fattispecie criminosa *“il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente”*<sup>74</sup>.

Dall'analisi di entrambe le definizioni emerge che l'elemento distintivo fra il traffico e la tratta degli esseri umani è rappresentato dallo scopo. Nel primo caso la condotta criminosa è volta all'ingresso illegale della persona nel territorio di uno Stato diverso da quello di appartenenza, nel secondo caso, lo scopo è rappresentato dallo

---

<sup>71</sup> Cfr. Art. 3 lett. a, protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 15 novembre 2000, ratificata in Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006.

<sup>72</sup> Cfr. Art. 3 lett. b, ibidem.

<sup>73</sup> Cfr. Art. 3 lett. c, ibidem.

<sup>74</sup> Cfr. Art. 3, protocollo addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale, volta a prevenire il traffico di migranti via mare, terra e aria del 15 novembre 2000, ratificata in Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006. In particolare vengono anche specificati i termini utilizzati nella definizione, precisamente “b) «ingresso illegale» indica il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato d'accoglienza; c) «documento di viaggio o di identità fraudolento» indica qualsiasi documento di viaggio o di identità: i) che è stato contraffatto o modificato materialmente da qualunque persona diversa dalla persona o autorità legalmente autorizzata a produrre o rilasciare il documento di viaggio o di identità per conto dello Stato; o ii) che è stato rilasciato o ottenuto in modo irregolare, tramite falsa dichiarazione, corruzione o costrizione o in qualsiasi altro modo illegale; o iii) che è utilizzato da una persona diversa dal legittimo titolare; d) «nave» indica qualsiasi tipo di veicolo acquatico, compresi i veicoli senza pescaggio e gli idrovolanti, utilizzati o suscettibili di essere utilizzati come mezzi di trasporto sull'acqua, eccetto navi da guerra, navi da guerra ausiliarie o altre navi appartenenti a o gestite da un Governo fintantoché utilizzate per un servizio pubblico non commerciale”.

sfruttamento della persona e per integrare la fattispecie di reato è quindi richiesto il dolo specifico<sup>75</sup>.

Nel regolamento n. 1896 del 2019 Frontex è depositaria di specifici obblighi di cooperazione per la lotta alla tratta e al traffico degli esseri umani. In particolare, grazie alle operazioni congiunte svolte dall’Agenzia di concerto con le autorità nazionali dei singoli Stati membri, alle operazioni di identificazione effettuate all’arrivo dei migranti e alle analisi condotte attraverso l’ausilio di esperti presso i luoghi di confine e i centri di accoglienza, è possibile avere un corredo di informazioni utili da trattare e fare oggetto di attività d’indagine che permettono di sgominare tali reti criminali.

Oltre a Frontex, l’altro attore europeo coinvolto in questo scenario è l’Ufficio Europeo di Polizia’ anche conosciuto come EUROPOL che attraverso il ‘Centro europeo per la lotta al traffico di migranti’ (EMSC) attiva dei canali di intelligence attraverso i quali vengono analizzati tutti i dati forniti da Frontex e dalle autorità nazionali coinvolte nelle operazioni congiunte, effettuando indagini e collaborando con le autorità giudiziarie dei paesi interessati, i quali saranno tenuti ad attivare gli opportuni procedimenti penali<sup>76</sup>.

In questo scenario l’operazione navale Sophia<sup>77</sup> avviata nel 2015 e conclusasi nel 2020, aveva come scopo principale la lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, mediante l’individuazione, il sequestro e la distruzione delle imbarcazioni utilizzate dai trafficanti di migranti. Da una comunicazione dell’Alto rappresentante dell’Unione

---

<sup>75</sup> L. Gioisis, «L’immigrazione clandestina e il delitto di tratta degli esseri umani. Smuggling of migrants and Trafficking in person: la disciplina italiana» in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.

<sup>76</sup> Informazioni reperite sul sito istituzionale [www.europol.eu](http://www.europol.eu). In particolare viene precisato che “Europol established that many migrants had their journey facilitated by a criminal organisation, at least for the initial sea-journey into Europe. These facilitation services often took the shape of a risky sea crossing in a completely unsuitable and overcrowded vessel. Migrant smuggling quickly evolved into a very lucrative form of criminal enterprise, which circumvents, and abuses sea border countermeasures deployed in solidarity by EU Member States and Agencies”. Sul punto si veda anche A. Davoli, «Cooperazione di polizia», in *Note sintetiche sull’Unione Europea*, 2020.

<sup>77</sup> Di cui già si è fatto cenno nel paragrafo 2.3.4 del presente lavoro.

per gli affari esteri e la politica internazionale del 2017, si è evinto che gli sforzi compiuti grazie a queste operazioni hanno permesso di neutralizzare 372 imbarcazioni di trafficanti, arrestare circa 100 scafisti e salvare 32 mila persone in alto mare<sup>78</sup>.

In definitiva, si osserva che dallo scoppio della crisi dei migranti del 2015 l'Unione europea ha cominciato ad intraprendere azioni risolutive per combattere il traffico e la tratta di esseri umani. Si tratta di un settore di criminalità che ha un giro d'affari mondiale stimato che oscilla fra i 3 e i 6 miliardi di euro.

Grazie agli sforzi condotti da Frontex con EUROPOL, specialmente nel quadro della 'Piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali', anche nota come European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT), sino ad oggi è stato possibile arrestare circa 2601 trafficanti e 86 gruppi di criminalità organizzata<sup>79</sup>.

## **11. Il rispetto dei diritti umani nei centri di accoglienza**

L'Agenda europea sulle migrazioni elaborata nel 2015 introduce i c.d. 'Punti di crisi' anche definiti come hotspot, ovvero *“una zona creata su richiesta dello Stato membro ospitante in cui lo Stato membro ospitante, la Commissione, le agenzie competenti dell'Unione e gli Stati membri partecipanti cooperano allo scopo di gestire una sfida migratoria sproporzionata, reale o potenziale, caratterizzata da un aumento significativo del numero di migranti in arrivo alla frontiera esterna”*<sup>80</sup>. Si tratta di strutture nelle quali i migranti sono introdotti ad una procedura che consente la raccolta delle generalità, dei dati biometrici, l'individuazione dei luoghi di provenienza e l'accertamento di tutti i requisiti necessari per il riconoscimento della protezione internazionale. Le operazioni realizzate negli hotspot sono svolte di concerto con Frontex, Europol e altre agenzie europee che si occupano di cooperare

---

<sup>78</sup> Comunicazione del 25 luglio 2017 dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica internazionale al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. La risorsa è disponibile al sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>79</sup> Informazioni reperite dall'articolo «Salvare vite umane in mare e lottare contro le reti criminali» reperibile al sito [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), consultato il 4 aprile 2021.

<sup>80</sup> Cfr. Art. 2 n. 23, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019.

in materia di gestione dei migranti, polizia, sicurezza e rispetto dei diritti fondamentali.

Una volta che si concludono le operazioni di identificazione, i soggetti che hanno i requisiti necessari per poter godere della protezione internazionale vengono trasferiti nei 'regional hubs' mentre, gli stranieri irregolari, vengono condotti nei 'Centri di identificazione ed espulsione' per essere rimpatriati in modo volontario o forzato.

Si noti che le attività che si svolgono nel mar Mediterraneo sono coordinate da una Task Force regionale dell'Unione Europea, definita European Union Regional Task Force (EURTF) che ha sede a Catania e che è composta da funzionari di riferimento di Frontex, Europol, Eurojust e da un centro operativo dell'EUNAVFOR MED.

Tuttavia, in un rapporto di Amnesty International del 2016 basato sulle testimonianze di alcuni rifugiati, è stato denunciato che sovente le autorità dei centri di accoglienza utilizzino strumenti di forza per costringere le persone al rilascio delle impronte digitali, come l'uso di manganelli, scosse elettriche, umiliazioni sessuali, duri pestaggi<sup>81</sup>.

Invero, nel regolamento (Ue) n. 603 del 2013 istitutivo di Eurodac e nelle linee guida del Ministero dell'Interno<sup>82</sup>, viene legittimato l'uso della forza fisica ai fini dell'acquisizione delle impronte digitali, purché questo non si ponga a detrimento della dignità dell'individuo e rispetti la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo<sup>83</sup>. L'acquisizione delle impronte è infatti un anello importante di tutta la procedura di identificazione e

---

<sup>81</sup> Amnesty International, *Hotspot Italia: come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti dei rifugiati e migranti*, 2016, p. 18 e ss. Disponibile al sito [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

<sup>82</sup> Ci si riferisce alle Procedure Operative Standard (SOP) elaborate dal Ministero dell'Interno in cui si specifica che talora è "doveroso un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto, nel pieno rispetto dell'integrità fisica e della dignità della persona

<sup>83</sup> A. Mangiaracina «Hotspot e Diritti: un binomio possibile?» in *Diritto penale contemporaneo*, 2016 p. 4.

ricollocazione su cui si basa il sistema di Dublino, pertanto il rifiuto della persona a fornirle può rendere più difficili le operazioni svolte dalle autorità<sup>84</sup>.

Nonostante la Commissione europea abbia richiesto agli Stati membri ed in particolare modo all'Italia di adottare delle misure che definiscano un quadro giuridico in cui muoversi nell'ipotesi di utilizzo della forza fisica o della detenzione, queste non sono mai state attuate<sup>85</sup>. Inoltre, nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*, la Grande Camera la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha sanzionato l'Italia per aver trattenuto alcuni cittadini tunisini in maniera irregolare in un centro di accoglienza di Lampedusa, privandoli dei diritti stabiliti negli artt. 3 e 5 della CEDU e per essere stati espulsi in maniera collettiva senza possibilità di adire alcuna forma di tutela.

## **12. Considerazioni conclusive sulla responsabilità di Frontex e degli Stati membri**

Un ultimo profilo importante da analizzare attiene la responsabilità di Frontex rispetto ai compiti che le sono assegnati. È necessario premettere che l'Agenzia svolge principalmente un ruolo di coordinamento fra le autorità nazionali degli Stati membri, in funzione degli specifici compiti che bisogna perseguire in materia di sicurezza e immigrazione, si parla infatti di responsabilità condivisa<sup>86</sup>.

La responsabilità primaria delle decisioni sulla gestione delle frontiere esterne è dello Stato membro, su cui incombe anche l'esclusiva responsabilità per l'emissione delle decisioni di rimpatrio e le misure attinenti al trattamento del soggetto da rimpatriare<sup>87</sup>. Inoltre, Frontex risponde del proprio operato al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Sul punto A. Spagnolo, «La tutela dei diritti umani nell'ambito dell'attività Frontex» in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014, p. 57. Lo stesso autore osserva che “Non sembra che vi sia un vero e proprio trasferimento d'autorità dagli Stati all'Ue durante un'operazione Frontex: l'Agenzia per sua natura svolge un ruolo di mero coordinamento delle attività”.

<sup>87</sup> Cfr. Art. 7, regolamento (Ue) n. 1896 del 2019.

<sup>88</sup> Cfr. Art. 6, ibidem.

Dalle considerazioni esposte emerge che la responsabilità per le procedure di asilo, i centri di accoglienza e le successive azioni di rimpatrio, sono a carico dello Stato membro, il quale opera in sinergia con Frontex, purché sia rispettato il diritto dell'Unione e non siano lesi i diritti fondamentali della persona<sup>89</sup>.

Nonostante nel regolamento n. 1896 del 2019 nulla si dispone in merito alle responsabilità dell'Agenzia, essa non deve essere esclusa in maniera aprioristica, considerando che il suo ruolo, talora, è molto incisivo sotto il profilo del supporto tecnico ed operativo agli Stati membri. Invero una prima ricostruzione della dottrina che si intende riportare, trae le proprie considerazioni a partire dal Progetto di articoli sulla responsabilità delle Organizzazioni internazionali che individua la responsabilità dell'Organizzazione ogni qual volta assista lo Stato nel compimento di una condotta lesiva<sup>90</sup>.

Appare plausibile, ad opinione di chi scrive, l'ulteriore pensiero di chi sostiene che considerando la complessità, i diversi ed eterogenei scenari in cui si inquadra l'operato di Frontex, sia da qualificarsi una responsabilità in capo a più soggetti, qualora si dimostri che una medesima condotta lesiva sia stata posta in essere dagli Stati membri e da Frontex<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. Art. 7, ibidem.

<sup>90</sup> Cfr. Art. 14, Progetto di articoli sulla responsabilità delle Organizzazioni internazionali. Nel caso di specie la disposizione afferma che "An international organization which aids or assists a State or another international organization in the commission of an internationally wrongful act by the State or the latter organization is internationally responsible for doing so if: (a) the former organization does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that organization". Sul punto si veda A. Spagnolo, «La tutela dei diritti umani nell'ambito dell'attività Frontex» in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014, p. 57.

<sup>91</sup> Sul punto A. Nollkaemper, D. Jacobs «Shared Responsibility in International Law: a Conceptual Framework» in *Michigan Journal of International Law*, 2013. Nella parte in cui precisa "if committed by that organization If two states contribute to joint FRONTEX missions to control the external borders of the EU, and the rights of persons seeking asylum are violated, the question will arise whether the EU, and/or one or both of the states involved are responsible and, if so, how responsibility is distributed among them". Si veda anche A. Spagnolo, «La tutela dei diritti umani nell'ambito dell'attività Frontex» in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014, p. 57.

Si rileva in ultimo, che in più occasioni l’Agenzia è stata al centro di diversi attacchi e questioni legate alla gestione delle frontiere e al rispetto dei diritti fondamentali. Proprio in questi ultimi mesi, si è sollevato un polverone attorno al presunto respingimento dei migranti al confine della Grecia nell’operazione Poseidon e che ha condotto il Parlamento europeo ad avviare una procedura di inchiesta.

Nonostante la questione sia ancora pendente e in via di definizione, si rileva l’impossibilità di procedere ad una trattazione più esaustiva su questi casi, in quanto molti documenti sono coperti da vincoli di confidenzialità. Sotto quest’ultimo profilo, recentemente la Corte di Giustizia dell’Unione europea nella causa *Izuzquiza e Semsrott c. Frontex* ha riconosciuto le ragioni di quest’ultima al diniego delle informazioni ad alcuni attivisti europei, in quanto giustificato dai vincoli contenuti nell’art. 4 del regolamento (Ce) n. 1049 del 2001<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Sul punto E. Frasca, «Navigare in acque trasparenti: i documenti sulle attività di ricerca e salvataggio in mare di Frontex intorbiditi dall’eccezione di sicurezza pubblica», in *Osservatorio della Giurisprudenza*, 2020.