

La Commissione europea valuta Frontex: un bilancio interlocutorio

Ivan Ingravallo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

L'Agencia europea della guardia di frontiera e costiera (anche nota come Frontex) costituisce, assieme alle autorità di frontiera e di guardia costiera degli Stati membri dell'Unione europea, la guardia di frontiera e costiera europea – disciplinata da ultimo dal regolamento 2019/1896¹ –, alla quale è affidata la gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione, ritenuta indispensabile al fine del corretto funzionamento del sistema Schengen, in particolare per l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

Questa Agenzia, la cui sede è collocata a Varsavia, ha conosciuto, nel corso di due decenni, un profondo mutamento, che costituisce una evidente manifestazione dell'approccio securitario all'immigrazione che caratterizza questa politica dell'Unione europea. La sua istituzione è avvenuta nel 2004 (regolamento 2007/2004) con la denominazione di Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea², con limitate funzioni di coordinamento e di monitoraggio. Nel volgere di pochi anni è stata trasformata in organismo integrato con le autorità nazionali, fornito di notevoli funzioni operative volte a individuare, prevenire e contrastare l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera, dotato di una struttura solida, in termini di risorse umane, finanziarie e tecniche. Ciò è avvenuto tramite numerosi atti avvicendatisi in maniera talora disorganica, in particolare i regolamenti 863/2007³, 1168/2011⁴, 2016/1624⁵, fino al regolamento di riforma 2019/1896.

La struttura istituzionale di Frontex include organi a composizione statale (Consiglio di amministrazione), individuale (Direttore esecutivo, Responsabile dei diritti fondamentali) e mista (Forum consultivo per i diritti fondamentali), forniti di diverse competenze. Il primo è un organo a carattere politico, composto da un rappresentante di

¹ [Regolamento \(UE\) 2019/1896](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, del 13 novembre 2019. La sua base giuridica è data dagli articoli 77, par. 2, lett. b) e lett. d) («il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; [...] d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne») e 79, par. 2, lett. c), TFUE («il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: [...] c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare»).

² Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, del 26 ottobre 2004.

³ Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, dell'11 luglio 2007.

⁴ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, del 25 ottobre 2011.

⁵ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, del 14 settembre 2016. Questo regolamento ha altresì abrogato tacitamente il regolamento 1168/2011.

ciascuno Stato membro e due della Commissione europea⁶, e adotta le decisioni strategiche dell’Agenzia⁷, che sono attuate dal Direttore esecutivo, che ha anche compiti di gestione e di rappresentanza dell’Agenzia⁸.

Il Responsabile dei diritti fondamentali, previsto per la prima volta con il regolamento 1168/2011⁹, è dotato di indipendenza e ha un mandato che include diverse competenze, come: la promozione del rispetto dei diritti fondamentali da parte dell’Agenzia e il monitoraggio in caso di loro violazione (anche attraverso apposite indagini); la presentazione di consulenze e pareri sui piani operativi e sugli accordi; lo svolgimento di visite *in loco* nel corso delle attività operative; la selezione e la gestione degli osservatori dei diritti fondamentali. Questi ultimi sono funzionari che valutano costantemente la conformità delle attività operative ai suddetti diritti fondamentali, forniscono consulenza e assistenza a tale riguardo e contribuiscono alla loro promozione nell’ambito della gestione europea integrata delle frontiere¹⁰. Il Forum consultivo per i diritti umani, infine, anch’esso disciplinato per la prima volta nel regolamento 1168/2011, è consultato ove opportuno dagli altri organi dell’Agenzia¹¹. La sua composizione – decisa dal Consiglio di amministrazione in base a una proposta del Responsabile dei diritti fondamentali – include alcune agenzie UE (EASO¹² e FRA¹³), l’Alto commissariato ONU per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali, governative e non governative, competenti in questa materia¹⁴.

Per adempiere alle sue funzioni Frontex dispone del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea, che comprende quattro categorie di personale operativo: quello statutario, quello distaccato dagli Stati membri a lungo termine (per 24 mesi, prorogabili fino al doppio), quello messo a disposizione dell’Agenzia per un impiego di breve durata (di regola per 4 mesi in un anno) e, infine, la c.d. riserva di reazione rapida, che include personale degli Stati membri mobilitabile in caso di emergenza per interventi rapidi alle frontiere esterne. L’allegato I al regolamento 2019/1896 indica, a partire dal 2021,

⁶ La Danimarca partecipa a pieno titolo, mentre l’Irlanda è solo inviata; i quattro Paesi dell’EFTA hanno una partecipazione limitata. Secondo il 106° considerando del regolamento 2019/1896, la presenza dei rappresentanti statali e della Commissione nel Consiglio di amministrazione è finalizzata a “esercitare un controllo sull’Agenzia”.

⁷ Art. 100, par. 1, regolamento 2019/1896.

⁸ L’art. 106 del regolamento 2019/1896 afferma che il Direttore esecutivo è totalmente indipendente nell’esercizio delle sue funzioni, ma è responsabile verso il Consiglio di amministrazione, che lo nomina e ha anche il potere di revocarne l’incarico. Il Direttore esecutivo è affiancato da tre vicedirettori, che ne condividono la procedura di nomina e le altre caratteristiche sinteticamente richiamate. Il loro mandato è relativo, rispettivamente, al funzionamento del corpo permanente dell’Agenzia, all’azione di Frontex alle frontiere esterne e alle attività di rimpatrio, alla gestione delle informazioni e delle procedure.

⁹ Art. 109 del regolamento 2019/1896; è nominato dal Consiglio di amministrazione, previo parere del Forum consultivo per i diritti fondamentali.

¹⁰ Art. 110, regolamento 2019/1896. In base al suo art. 44, par. 3, almeno uno tra gli osservatori fornisce assistenza e consulenza al funzionario di coordinamento, che è nominato dal Direttore esecutivo per ogni operazione congiunta e ogni intervento rapido alle frontiere.

¹¹ Art. 108 del regolamento 2019/1896.

¹² Ufficio europeo di sostegno per l’asilo.

¹³ Agenzia per i diritti fondamentali dell’Unione europea.

¹⁴ Il Forum include, oltre a EASO, FRA e UNHCR, il Consiglio d’Europa, l’Organizzazione internazionale per le migrazioni, l’OSCE (in particolare l’ODIHR), l’Ufficio dell’Alto commissario ONU per i diritti umani, l’Amnesty International European Institutions Office, la Churches’ Commission for Migrants in Europe, l’International Commission of Jurists, il Jesuit Refugee Service Europe, il Red Cross EU Office, Save the Children e il Council of Bars and Law Societies of Europe.

la capacità del corpo permanente in 6500 effettivi, da aumentare progressivamente fino a 10000 nel 2027, con l'incremento delle prime tre categorie e l'eliminazione dell'ultima.

Le funzioni dell'Agenzia sono elencate nell'art. 10 del regolamento del 2019 e possono essere raccolte attorno ad alcuni temi-chiave: monitoraggio (dei flussi migratori, delle esigenze operative degli Stati membri, della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri, del rispetto dei diritti fondamentali) e valutazione delle vulnerabilità; sviluppo e gestione (di Eurosur¹⁵ ed ETIAS¹⁶, delle proprie capacità umane e tecniche, di attività di ricerca e innovazione, di norme tecniche, per esempio in relazione allo scambio di informazioni e all'attrezzatura, di sistemi informativi e di quello per il controllo dei documenti falsi e autentici *online*-FADO, ecc.); cooperazione con altre agenzie dell'Unione (Europol, Eurojust, EASO, FRA, EFCA¹⁷, EMSA¹⁸); assistenza, anche operativa, sia agli Stati membri, sia ai Paesi terzi, nello svolgimento di svariate attività (operazioni congiunte, interventi rapidi, operazioni di ricerca e soccorso in mare, procedure di rimpatrio, contrasto alla criminalità transfrontaliera e al terrorismo, formazione del personale, condivisione delle informazioni, gestione delle frontiere, ecc.) e attività operativa diretta, utilizzando il personale e le attrezzature dell'Agenzia. A tale riguardo, essa coordina operazioni congiunte (per far fronte a situazioni imminenti) e organizza interventi rapidi (in caso di problematiche specifiche e sproporzionate per uno Stato membro) alle frontiere, partecipa ad attività che coinvolgono Stati membri e Paesi terzi, anche nel contesto di operazioni di ricerca e soccorso in mare, impiega il corpo permanente nell'ambito di squadre di sostegno per la gestione della migrazione, incluse le attività di rimpatrio, fornendo supporto tecnico e operativo¹⁹. Gli Stati membri (anche sollecitati dalla stessa Agenzia) possono chiederle assistenza nell'adempimento degli obblighi di controllo alle frontiere esterne.

In caso di situazioni particolarmente problematiche, come quelle che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne e che rischiano di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen, qualora lo Stato membro non si attivi o non chieda il sostegno dell'Agenzia, il regolamento 2019/1896 stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa “adottare senza indugio una decisione, mediante atto di esecuzione, in cui definisce le misure [da adottare,] che devono essere attuate dall'Agenzia e impone allo Stato membro interessato di cooperare con l'Agenzia nell'attuazione di tali misure”²⁰.

Con riferimento ai rimpatri l'Agenzia non entra nel merito delle decisioni assunte dagli Stati membri, ma fornisce assistenza tecnica e operativa sia per quanto concerne le informazioni – promuovendo una piattaforma per la gestione integrata dei rimpatri e il relativo scambio di informazioni, nonché un modello di riferimento non vincolante per i

¹⁵ Si tratta del quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea, disciplinato dall'art. 18 ss. del regolamento 2019/1896.

¹⁶ Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi.

¹⁷ Agenzia europea di controllo della pesca.

¹⁸ Agenzia europea per la sicurezza marittima.

¹⁹ Art. 36 ss. del regolamento 2019/1896.

²⁰ Art. 42 del regolamento 2019/1896. La decisione è obbligatoria per lo Stato membro cui è rivolta e, se non viene eseguita, la Commissione può attivare la procedura di ripresa dei controlli di frontiera tra siffatto Stato e gli altri Stati membri.

sistemi informatici nazionali di gestione dei casi di rimpatrio, ove necessario finanziando con il proprio bilancio i costi sostenuti dagli Stati membri per i sistemi informatici nazionali a ciò dedicati –, sia per le operazioni di rimpatrio, incluso il dispiegamento di apposite squadre per le relative attività e per lo svolgimento di interventi diretti.

I compiti attribuiti all’Agenzia dai regolamenti di riforma del 2016 e del 2019 sono, quindi, notevoli, tanto che perplessità sulla sua capacità di adempiervi, anche in ragione del mancato adeguamento della sua organizzazione, sono state espresse dalla Corte dei conti dell’Unione europea. In una relazione speciale – approvata *ex art.* 287, par. 4, co. 2, TFUE²¹ – essa ha criticato la scelta della Commissione, a pochi anni di distanza dall’adozione del regolamento 2016/1624, di proporre un regolamento di riforma, poi divenuto il 2019/1896, senza condurre una valutazione di impatto della nuova legislazione. Le preoccupazioni espresse dalla Corte dei conti sono state condivise dal Parlamento europeo nella risoluzione approvata il 21 ottobre 2021, che accompagna la decisione di discarico per l’Agenzia riferita al bilancio 2019²², e ancor più in quella del 18 ottobre 2022, con cui il Parlamento non ha concesso il discarico per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia per l’esercizio 2020²³. Osservazioni critiche sono contenute anche nella decisione del 2022, con cui il Parlamento ha rifiutato il discarico alla Direttrice esecutiva di Frontex per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia per l’esercizio 2020²⁴. Peraltro, nella decisione (UE) 2023/1940 del 10 maggio 2023, con cui il Parlamento ha concesso il discarico per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia per l’esercizio 2021, e nella connessa risoluzione 2023/1941²⁵, approvata in pari data, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione di scarico, l’organo assembleare motiva la decisione di concedere il discarico con il miglioramento della gestione dell’Agenzia rispetto all’anno precedente, anche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali.

Nel febbraio 2024 la Commissione europea, a poco più di quattro anni di distanza dall’entrata in vigore del regolamento di riforma del 2019, così come richiesto dall’art. 121 dello stesso, ha presentato la sua relazione di valutazione del regolamento, la quale include anche una revisione del corpo permanente di Frontex²⁶. Questa revisione, secondo l’art. 59 del regolamento del 2019, riguarda il numero complessivo del personale e la composizione del corpo permanente, l’entità dei contributi dei singoli Stati membri al medesimo, le competenze e la professionalità del corpo permanente e la formazione che riceve e la necessità di mantenere la riserva di reazione rapida nell’ambito dello stesso. Nella relazione si afferma, tra l’altro, che il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea “costituisce un vero esempio di integrazione europea nel settore della gestione delle frontiere esterne. Per la prima volta in assoluto, l’UE dispone di un proprio servizio in uniforme” (p. 1). A tale riguardo, non si suggerisce una modifica quantitativa

²¹ Cfr. Corte dei conti UE, [Relazione speciale. Il sostegno di Frontex alle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace](#), n. 8/2021, del 29 aprile 2021.

²² Cfr. la [decisione del Parlamento europeo sul discarico, quella sulla chiusura dei conti e la risoluzione recante le osservazioni del Parlamento europeo](#).

²³ Cfr. [P9_TA\(2022\)0362](#).

²⁴ Cfr. la [decisione \(UE\) 2023/325](#) del Parlamento europeo, del 18 ottobre 2022, sul discarico per l’esecuzione del bilancio dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per l’esercizio 2020, cui è connessa la [risoluzione 2023/326](#), approvata in pari data e recante le osservazioni del Parlamento.

²⁵ Cfr. [decisione \(UE\) 2023/1940](#) e [risoluzione 2023/1941](#).

²⁶ Cfr. [COM\(2024\) 75 final](#).

degli effettivi assegnati al corpo permanente, ma si segnala la necessità di perfezionare la sua composizione, per garantire che corrisponda meglio alle esigenze operative affidate a Frontex, in quanto si registrano “lacune nella disponibilità di taluni esperti e profili specializzati” (p. 9). Vengono altresì segnalate alcune difficoltà dovute a limitazioni derivanti dallo statuto dei funzionari UE, nonché problemi di equilibrio di genere nel reclutamento del personale del corpo permanente. In sintesi, secondo la relazione: “La prevista eliminazione graduale della riserva di reazione rapida resta sulla buona strada” (p. 10).

La Commissione, nonostante una generale valutazione positiva del regolamento 2019/1896, rileva criticamente come la sua attuazione appaia ancora incompleta e vi siano “notevoli ritardi e lacune in alcuni settori”. Gran parte delle questioni problematiche, peraltro, non deriva dal regolamento stesso, ma da carenze organizzative, tecniche e operative, per lo più lentezze, nella sua attuazione, nonché dal mancato riconoscimento dei poteri esecutivi conferiti al corpo permanente nella legislazione nazionale di alcuni Stati membri, o da talune disposizioni della legislazione UE che limitano l’attuazione del regolamento del 2019. Per porvi rimedio, la relazione propone misure, sotto forma di un piano d’azione, “volte a consentire il pieno conseguimento degli obiettivi di Frontex e della guardia di frontiera e costiera europea” (p. 3).

Per quanto riguarda la gestione dell’Agenzia, la Commissione riconosce che vi è una chiara distribuzione dei compiti tra Consiglio di amministrazione e Direttore esecutivo, così come la struttura di controllo della stessa – che coinvolge Parlamento europeo e Consiglio, oltre alla stessa Commissione. Tuttavia, segnala che la *governance* interna dell’Agenzia non è ancora pienamente in grado di sostenere efficacemente il suo mandato, per la sovrapposizione di responsabilità e approcci talvolta contrastanti; a ciò dovrebbe ovviare l’attuazione della nuova struttura organizzativa adottata dal Consiglio di amministrazione nel novembre 2023²⁷.

In merito alle attività di Frontex, la Commissione rileva che la conoscenza situazionale e i molteplici prodotti di analisi dei rischi, messi al servizio di un’ampia serie di portatori di interessi, sono tra le attività “che si ritiene apportino il maggior valore aggiunto a livello di UE” (p. 5). Frontex fornisce altresì un’ampia copertura di settori tematici e geografici. Questi prodotti di analisi dei rischi sono utilizzati sia dagli Stati membri, per la loro analisi a livello nazionale e, in una certa misura, la loro pianificazione operativa, sia dall’Unione, nell’ambito dei pertinenti meccanismi UE e al fine di orientare le attività dell’Agenzia. Per quanto riguarda la collaborazione con gli Stati membri, la Commissione riconosce che in questi anni l’Agenzia ha aumentato costantemente sia il numero di operazioni congiunte realizzate – impiegandovi un significativo contingente di personale –, sia il sostegno nelle operazioni di rimpatrio. L’incremento ha riguardato altresì la collaborazione operativa con Stati terzi nello svolgimento di operazioni congiunte, nelle quali il personale dell’Agenzia agisce fuori del territorio degli Stati UE.

Maggiore incertezza emerge nella parte della relazione dedicata alle attività operative di Frontex, poiché da una parte la Commissione afferma che esse “presentano un evidente valore aggiunto per gli Stati membri, sostenendo l’attuazione delle priorità politiche dell’UE”, dall’altra riconosce che l’efficacia del sostegno operativo fornito

²⁷ [Decisione 45/2023](#).

dall’Agenzia agli Stati membri talvolta è ostacolata “dall’attuale disponibilità di determinati profili del corpo permanente e tipi di attrezzature richiesti dagli Stati membri” e sostiene che la nuova struttura di comando del corpo permanente, attualmente in fase di sviluppo, aumenterà l’efficacia dell’Agenzia. Sul punto la relazione conclude affermando, cautamente, che il sostegno operativo offerto da Frontex “sembra” aver contribuito al conseguimento degli obiettivi della guardia di frontiera e costiera europea, ma che la cooperazione con le autorità nazionali “potrebbe” essere rafforzata al fine di aumentarne l’efficacia (p. 6). La valutazione indica l’esistenza di margini di miglioramento nella cooperazione tra Frontex, autorità nazionali e Commissione europea anche per quanto riguarda i rimpatri.

Con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali nelle attività dell’Agenzia, tematica che l’ha vista oggetto di forti critiche sia da parte di istituzioni, organi e organismi dell’UE, sia di numerose ONG e dei mezzi d’informazione, la relazione assume un atteggiamento ambivalente. Da una parte, infatti, la Commissione riconosce che essi sono stati pienamente rispettati nella gestione delle frontiere esterne dell’Unione, dall’altra afferma che alcune disposizioni del regolamento 2019/1896 avrebbero potuto fornire maggiore chiarezza. La Commissione ribadisce che il rispetto dei diritti fondamentali è parte integrante della gestione europea integrata delle frontiere e dichiara che dal 2021 l’Agenzia, con il forte sostegno del suo Consiglio di amministrazione, ha sviluppato attivamente ed efficacemente le sue norme interne, le sue pratiche e la formazione del corpo permanente al fine di rafforzare il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti fondamentali in tutte le sue attività. Tuttavia, essa richiama l’attenzione sulla misura in cui Frontex “può essere ritenuta responsabile delle azioni degli Stati membri e sul modo in cui le azioni dell’Agenzia potrebbero contribuire efficacemente a garantire che gli Stati membri ospitanti rispettino i diritti fondamentali durante le attività congiunte” (p. 6). Nella relazione è altresì richiamata la possibilità di utilizzare l’art. 46 del regolamento 2019/1896, che consente la sospensione o la cessazione delle attività operative in uno Stato membro, ma si sostiene che ciò dovrebbe avvenire solo in ultima istanza, poiché la presenza di Frontex sul terreno può contribuire positivamente a un maggior rispetto generale dei diritti fondamentali. Secondo la Commissione, di conseguenza, in questa fase non è necessario modificare l’art. 46, come pure diversi osservatori avevano suggerito.

Le conclusioni cui giunge la relazione sono riassumibili nell’assenza di una necessità immediata di un riesame del regolamento 2019/1896, giacché il mandato riveduto da esso conferito all’Agenzia è ancora in fase di attuazione, con una scadenza fissata al 2027. La Commissione ritiene che la maggior parte delle carenze individuate nella valutazione e nella revisione possano ancora essere affrontate nel periodo rimanente fino a quella data, quando il corpo permanente dovrebbe raggiungere la piena operatività dei 10000 membri di personale. Come accennato, per favorire questo obiettivo la Commissione allega alla relazione un piano d’azione che individua le principali lacune nell’attuazione del regolamento 2019/1896 e indica tanto le azioni da realizzare al fine di colmarle quanto i soggetti incaricati di metterle in pratica. Il piano d’azione elenca 35 questioni prioritarie, relative a numerosi ambiti, inclusi: la struttura organizzativa dell’Agenzia; la struttura di comando e controllo del corpo permanente; l’insufficiente coordinamento e la mancanza, in alcuni casi, di una comune visione strategica tra Agenzia,

Commissione europea e Stati membri, anche per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni degli osservatori dei diritti fondamentali.

Un bilancio in chiaroscuro, quindi, che conferma l'approccio securitario che caratterizza Frontex e ripropone le difficoltà di armonizzare approcci, prassi e regole diversificate presenti nei diversi Stati UE, oltre a offrire una più generale sensazione di scarsa fiducia non solo tra i rispettivi apparati di sicurezza, ma anche nei confronti di quelli creati a livello sovranazionale.

Giugno 2024