



# Indice

INTRODUZIONE .....	3
1. QUALI SONO I DIRITTI FONDAMENTALI IN GIOCO ?.....	4
2. DELLE GARANZIE PROCEDURALI INSUFFICIENTI.....	5
3. IL REGOLAMENTO METTE FINE ALLA PRATICA DEI RESPINGIMENTI ("PUSH-BACK") ?.....	6
4. SI PUÒ RICORRERE AD UN GIUDICE PER LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI FONDAMENTALI DERIVANTI DA QUESTO REGOLAMENTO ?.....	8
CONCLUSIONE.....	9

# Introduzione

Dal 2013, la campagna Frontexit allerta i responsabili decisionali e l'opinione pubblica sulla pericolosità delle attività dell'agenzia europea Frontex, che non smette di vedere le sue risorse, nonché le sue prerogative, aumentare in modo poco trasparente e al di fuori di qualsiasi controllo politico e giurisdizionale.

Nel 2014, è stato adottato il regolamento UE n°656/2014<sup>1</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che stabilisce delle regole per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nell'ambito della cooperazione operativa coordinata da Frontex (qui sotto "regolamento intercettazioni marittime"). Quest'ultimo ha come scopo di chiarire le attribuzioni e gli obblighi dell'agenzia durante le sue operazioni congiunte in mare. Tale regolamento, che pone problemi riguardo al rispetto dei diritti fondamentali, è stato integrato al nuovo mandato dell'agenzia di guardia costiera e di guardia di frontiera europea, è effettivo da ottobre 2016<sup>2</sup>.

La campagna Frontexit che, all'epoca del voto del regolamento sulle intercettazioni marittime, aveva espresso forti preoccupazioni riguardo a questo testo<sup>3</sup>, mette in guardia, ancora oggi, sulle violazioni dei diritti legati alla sua messa in opera, mentre l'evidente vuoto giuridico riguardante la protezione dei diritti fondamentali e l'impunità dell'agenzia in caso di violazione dei diritti perdurano nel nuovo mandato. Il regolamento sulle intercettazioni marittime implica il rischio di violazione dei seguenti diritti fondamentali: principio di non respingimento; diritto ad un ricorso effettivo; divieto di espulsione collettiva.

Questi rischi sono tanto più concreti in un contesto in cui lo schieramento delle operazioni di sorveglianza in mare da parte dell'Unione europea (UE) si sta intensificando, in particolare nel Mediterraneo.

---

1 [Regolamento \(UE\) n°656/2014](#)

2 [Regolamento \(UE\) n° 1624/2016](#)

3 Frontexit (2014) [Regolamento sulla sorveglianza marittima alle frontiere: delle vite umane in gioco alle frontiere dell'Europa](#)

# 1. Quali sono i diritti fondamentali in gioco ?

## Il principio di non respingimento

Questo principio vieta agli Stati di respingere una persona, sia direttamente che indirettamente, verso un luogo dove avrebbe un serio timore di venire perseguitata o nel quale sarebbe esposta ad un rischio di altre serie violazioni dei suoi diritti fondamentali.

Questo principio è sancito dal diritto internazionale, in particolare dall'articolo 33 della Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiato, l'articolo 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, l'articolo 19 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 3 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'Uomo e sulle libertà fondamentali (CEDU), e in fine, dall'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici.

Questo principio deve essere accompagnato da garanzie procedurali per assicurarne la piena effettività.

Nella sua sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha indicato che in assenza di garanzie procedurali di base a bordo delle navi italiane che avevano nel caso di specie intercettato delle persone migranti in alto mare, la conformità con il principio di non respingimento e il diritto ad un ricorso effettivo non potevano essere garantiti<sup>4</sup>.

In conformità con tale giurisprudenza, le persone a bordo delle navi devono poter essere identificate e si deve eseguire un esame della loro situazione personale. In oltre, devono essere informate sulla possibilità di presentare una richiesta di asilo, nel paese di arrivo o nel

paese di residenza dei loro familiari. Questo necessità la messa a disposizione delle risorse umane e materiali necessarie, in particolare degli interpreti, dei consigli giuridici e l'accesso ad un giudice. Si tratta di ulteriori disposizioni e garanzie procedurali, contenute peraltro nell'acquis europeo sull'asilo, che non è possibile garantire quando l'identificazione ha luogo in mare e/o a bordo di una nave.

Di conseguenza, per far sì che queste garanzie siano rispettate, è fondamentale assicurare un accesso al territorio europeo, cosa che non prevista dal regolamento sulle intercettazioni marittime nel caso di specie.

## Il diritto ad un ricorso effettivo

Qualsiasi persona ha diritto ad un ricorso effettivo al fine di avvalersi dei suoi diritti fondamentali, in conformità con l'articolo 13 della CEDU e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

## Il divieto di espulsione collettiva

Secondo l'articolo 4 del Protocollo 4 della CEDU, "Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate". Questo principio è anche sancito dall'articolo 19, § 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Secondo la Corte europea dei diritti dell'Uomo (Corte-EDU), "Lo scopo dell'articolo 4 del Protocollo n°4 è di evitare che gli Stati possano allontanare un certo numero di stranieri senza esaminare la loro situazione personale e, di conseguenza, senza consentirgli di esporre i loro argomenti per opporsi alla misura adottata dall'autorità competente"<sup>5</sup>.

Per determinare se si tratta di una espulsione collettiva, occorre dunque esaminare le circostanze e verificare le decisioni dell'allontanamento prendendo in considerazione la situazione particolare degli individui interessati<sup>6</sup>.

4 CEDU, Sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 23 febbraio 2012, ricorso n° 27765/09

5 Sentenza *Hirsi*, par. 177

6 Sentenza *Hirsi*, par. 183

Questo necessita la presenza di interpreti e di consigli giuridici<sup>7</sup>.

## 2. Delle garanzie procedurali insufficienti

L'articolo 4, § 3 del regolamento 656/2014 riguarda l'identificazione e la valutazione della situazione delle persone intercettate o soccorse durante un'operazione Frontex in mare.

Quest'articolo indica che prima che queste persone siano sbarcate, costrette a rientrare o condotte in un paese "terzo" (cioè non membro dell'UE) o diversamente consegnate alle autorità di un paese "terzo", le unità partecipanti all'operazione in mare devono rispettare certe garanzie procedurali.

Esse devono, da un lato, tenere conto della valutazione della situazione generale in questo paese "terzo". Questa valutazione è contenuta in un piano operativo, che non è accessibile al pubblico. La legalità dei piani operativi non è convalidata da nessuna autorità indipendente e non è sottomessa a nessun controllo democratico, malgrado le conseguenze importanti che la loro applicazione può avere sui diritti delle persone interessate.

Dall'altro, le unità partecipanti sono tenute ad utilizzare tutti i mezzi per identificare le persone di cui è previsto lo sbarco in un paese non europeo. Hanno l'obbligo di valutare la situazione personale di queste ultime, informarle sulle loro destinazioni in una forma che queste capiscano, o mediante la quale si può ragionevolmente supporre che capiscano. Sono inoltre tenute a offrire loro la possibilità di spiegare le ragioni per le quali uno sbarco nel luogo proposto sarebbe pericoloso e violerebbe dunque il principio di non respingimento. Il regolamento indica che, ai fini di identificazione e di informazione, ulteriori dettagli sono contenuti nel piano operativo (non accessibile al pubblico).

7 Sentenza Hirsi, par. 184

In parallelo, il regolamento indica che questo piano operativo includerà, se necessario, delle informazioni relative alla disponibilità a terra di personale medico, di interpreti, di consiglieri giuridici e di altri esperti qualificati dello Stato membro d'accoglienza e degli Stati membri partecipanti. Ciò comporta che queste informazioni possono essere comunicate se lo sbarco si effettua infine nel lato europeo e non dall'altro lato della frontiera.

È importante ricordare del resto che il principio di non respingimento si impone in tutti i casi di espulsioni e "ritorni volontari" e che a questo titolo non può essere occultato considerando che ogni sbarco in uno Stato dell'UE rispetterebbe per definizione questo principio. I numerosi rapporti che riportano una violazione di questi diritti, in termini di procedure d'asilo, di condizioni di accoglienza, di rispetto dei diritti dei minori, di privazione arbitraria della libertà, hanno messo in allerta rispetto alla situazione nei diversi paesi costieri dell'UE. Queste allerte sono state in alcuni casi corroborate da sentenze legali importanti nel caso dei respingimenti in applicazione del regolamento Dublino.

Al momento, il regolamento non porta garanzie procedurali sufficienti a fin di assicurare il rispetto del principio di non respingimento, nonché il divieto di espulsione collettiva. Esso rinvia semplicemente al piano operativo che può prevedere, se necessario, l'accesso ad un interprete e ad un consiglio giuridico. Inoltre, l'articolo 4 del regolamento rimane in silenzio rispetto al diritto ad un ricorso effettivo. Queste mancanze sono preoccupanti. Non è assolutamente accettabile, in materia di diritti fondamentali, lasciare un tale margine di valutazione agli attori coinvolti.

**A tale riguardo, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo ricorda nella sua sentenza Conka<sup>8</sup>:**

8 CEDU, Sentenza Conka c. Belgio, 5 febbraio 2002, ricorso n° 51564/99

**“ 83. (...) conviene sottolineare che le esigenze dell’articolo 13, così come quelle delle altre disposizioni della Convenzione, sono dell’ordine della garanzia, e non del semplice buon volere o dell’intesa pratica”<sup>9</sup>**

Non prevedendo che le persone intercettate o soccorse abbiano un accesso effettivo alle garanzie procedurali imposte dagli articoli 3 e 13 della CEDU e dall’articolo 4 del Protocollo n°4 alla CEDU, come interpretati nella sentenza Hirsi, il regolamento non può essere considerato in conformità a queste disposizioni.

### 3. Il regolamento mette fine alla pratica dei respingimenti (“push-back”) ?

Il regolamento prevede interventi differenti a seconda che l’operazione sia condotta in mare territoriale (che è considerato come il territorio di un Stato) o in alto mare (che non è considerato come territorio di nessuno Stato).

Di fatto, alcuni interventi concessi dal regolamento sono incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali.

#### **Intercettazione in mare territoriale: Ordine ad una nave di cambiare rotta per lasciare il mare territoriale**

Il regolamento (articolo 6, § 2-b) prevede che le unità partecipanti ad un’operazione in mare possano ordinare ad una nave che si trova in mare territoriale (cioè sul territorio dello Stato Membro d’accoglienza o di un Stato membro partecipante vicino) di cambiare rotta al fine di lasciare il mare territoriale o la zona contigua o di allontanarsi. Possono anche scortare o ri-

manere in prossimità di una nave fino a quando sia accertato che segua la rotta richiesta.

Il regolamento (articolo 6) legalizza quindi le pratiche di respingimento in mare (“push back”): esso prevede, in effetti, che le navi che si trovano in mare territoriale possano essere costrette a lasciarlo senza che le persone che si trovano a bordo siano state identificate e soprattutto che abbiano avuto l’occasione di fare una richiesta di protezione internazionale.

Questo articolo si applica soltanto quando le unità partecipanti hanno dei sospetti confermati che una nave potrebbe trasportare delle persone con l’intenzione di sottrarsi alle verifiche presso dei valichi di frontiera o che compie un traffico illecito di persone migranti. Esso non prevede tuttavia nessuna garanzia allo scopo di verificare la presenza a bordo di persone bisognose di protezione internazionale.

Il regolamento lascia dunque le unità partecipanti decidere se sia o meno opportuno richiedere informazioni riguardanti l’identità delle persone che si trovano a bordo (articolo 6.1-a). Di conseguenza, non esiste nessun obbligo di procedere all’identificazione della situazione delle persone a bordo, mentre queste ultime si trovano, di fatto, sul territorio degli Stati membri dell’UE (e dove di conseguenza si applica il diritto europeo) prima di prendere le misure specificate nell’articolo 6.2-b, in particolare il luogo dello sbarco.

In ogni caso, conviene ricordare che l’identificazione della situazione delle persone nel pieno rispetto della legislazione europea è impossibile a realizzarsi in mare come lo prevede il regolamento (diritto europeo sull’asilo, Codice delle frontiere Schengen, Carta dei diritti fondamentali, CEDU).

Le persone che intendono presentare una richiesta di protezione internazionale sono di fatto private di questo diritto. Questo articolo è contrario anche al principio di non respingimento e al principio d’espulsione collettiva.

<sup>9</sup> Cfr. mutatis mutandis, Iatridis c. Grecia [GC], no 31107/96, § 58, CEDU 1999-II

L'articolo 6.1 prevede che le unità in mare possano prendere "una o più misure" prima di decidere di deviare la rotta di un'imbarcazione, tra cui richiedere informazioni sulla "presenza eventuale di persone che abbiano bisogno di un'assistenza medica urgente" (6.1-a). Tale verifica delle condizioni delle persone è prevista come scelta e non come obbligo, il che lascia la possibilità alle autorità di ignorare la presenza di persone che abbiano bisogno di assistenza medica. Tale approssimazione apre la possibilità che l'imperativo del soccorso in mare non venga rispettato

### **Intercettazione in mare aperto: Ordine di non penetrare nel mare territoriale**

Il regolamento (articolo 7.2-b) prevede che in caso d'intercettazione in alto mare, le unità partecipanti possono ordinare ad una nave di non penetrare nel mare territoriale o la zona contigua e, se necessario, possono chiedere ad una nave di dirottarsi a fin di allontanarsene.

Questo articolo rientra nella stessa logica quella elencata sopra nell'articolo 6.2. Anch'esso legalizza di conseguenza le pratiche dei respingimenti ("push back") perché prevede che può essere impedito a delle navi di penetrare nel mare territoriale senza che le persone che si trovano a bordo siano state identificate e soprattutto che abbiano avuto l'occasione di fare una domanda di protezione internazionale.

Anche in alto mare, questa pratica è contraria ai principi di non respingimento e di divieto d'espulsione collettiva, dal momento che gli Stati prendano delle misure nell'esercizio dei pubblici poteri.

In effetti, secondo la giurisprudenza della CEDU, delle misure prese da un Stato che avrebbero "come effetto d'impedire i migranti di raggiungere le frontiere dello Stato, o addirittura di respingerli verso un altro Stato, costituiscono un esercizio della loro giurisprudenza ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, che impegna la responsabilità dello Stato in ques-

zione sul campo dell'articolo 4 del Protocollo no 4 [divieto di espulsione collettiva]"<sup>10</sup>. Lo stesso vale per quanto riguarda il principio di non respingimento.

### **Sbarco in un paese terzo**

- **Intercettazioni in mare aperto**

Il regolamento (articolo 7.2-c) prevede che in caso di intercettazione in mare aperto, le unità partecipanti possono anche condurre la nave o le persone che si trovano a bordo verso un paese "terzo", oppure consegnare la nave/le persone che si trovano a bordo alle autorità di un paese "terzo".

Prevedendo la consegna ad un autorità di un paese "terzo", senza che l'articolo 4 del regolamento prevede le garanzie inerenti ai principi di non respingimento e di divieto delle espulsioni collettive (cfr. punto 2), l'articolo 7 del regolamento contravviene a questi principi.

- **Operazione di ricerca e di salvataggio in mare**

Durante un'operazione di ricerca e di salvataggio, il regolamento non esclude che lo sbarco delle persone soccorse possa avere luogo in un paese non membro dell'UE (articolo 10.1-b). A tal fine è necessario che il porto di sbarco sia considerato come "porto sicuro più vicino". Anche se questo non si è mai verificato secondo l'agenzia Frontex<sup>11</sup>, non è impossibile, considerati gli attuali dibattiti all'interno dell'UE sulla nozione di paese "sicuro" che tali sbarchi possono avere luogo in Marocco, in Tunisia, in Algeria, nei paesi dei Balcani o in Turchia. Tuttavia, gravi violazioni dei diritti sono commesse in questi paesi verso i cittadini e gli stranieri: dove sono ostacolati, in particolare, il diritto di lasciare qualsiasi paese<sup>12</sup>, e il principio di non respingimento.

10 Sentenza Hirsi, par. 180

11 Frontex' [Annual Report](#) (2015) on the implementation on the EU Regulation 656/2014

12 [Diritto di asilo in pericolo: no alla lista UE dei paesi "sicuri"](#) (2016)

Prevedendo lo sbarco in un paese “terzo”, senza che l’articolo 4 del regolamento prevede le garanzie inerenti ai principi di non respingimento e di divieto delle espulsioni collettive (cfr. punto 2), gli articoli 9 e 10 del regolamento contravvengono a questi principi.

## 4. Si può ricorrere ad un giudice per le violazioni dei diritti fondamentali derivanti da questo regolamento ?

Tra 2014 e 2016, nessun ricorso effettivo permetteva veramente di mettere in causa la legalità del regolamento: condizioni molto restrittive sull’ammissibilità di un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) da persone giuridiche (articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea<sup>13</sup>). Queste difficoltà si riscontrano fortemente con le persone fisiche interessate da questo regolamento (e potenzialmente respinte verso il loro paese di origine oppure alle quali viene negato l’accesso al territorio europeo) vista la loro situazione di estrema vulnerabilità.

Rimarrebbe quindi la possibilità di una questione pregiudiziale, che permette ad un giudice nazionale di interrogare la CGUE sull’interpretazione del diritto europeo nella sua messa in opera al livello nazionale.

A tale riguardo, sorgono due problemi maggiori:

- Da un lato, il regolamento – a differenza di una direttiva – è direttamente integrato nel corpus legislativo nazionale (attraverso mi-

sure di trasposizione interne), di sorta che non è possibile sottoporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE mettendo in causa la misura nazionale di recepimento davanti ad una giurisdizione nazionale. L’integrazione del presente testo sulle intercettazioni marittime al nuovo regolamento che istituisce un’agenzia di guardia coste e di guardia frontiere europee non cambia nulla in questo quadro. È necessario poter contestare le misure che mettono in opera questo regolamento, in particolare i piani operativi elaborati da Frontex e convalidati dalla Commissione europea. Anche in questo caso, le vie legali sono vaghe e onerose.

- Dall’altro, il meccanismo di denuncia interna all’agenzia Frontex in caso di presunte violazioni dei diritti proposto dal Parlamento europeo su raccomandazione del Mediatore europeo, e integrato al nuovo mandato dell’agenzia, rimane inefficiente e inefficace. Non permettendo di far sorgere la responsabilità dell’agenzia Frontex direttamente davanti ad una istanza giudiziale indipendente, esso è un vero guscio vuoto. Il meccanismo previsto permette solo a delle vittime potenziali o a delle persone coinvolte durante le operazioni dell’agenzia di segnalare ogni “incidente” alla persona incaricata dei diritti fondamentali, che essa stessa è incaricata di riorientare queste denunce alle autorità competenti degli Stati membri coinvolti durante l’operazione. Si possono prendere solamente delle misure disciplinari e amministrative interne, a discrezione dell’unico direttore esecutivo, quest’ultimo rimane l’esclusivo decisore della sospensione o meno di un’operazione in caso di violazioni “gravi o suscettibile di persistere” (articolo 25 del nuovo mandato).

In tal modo, nonostante delle prerogative e un budget maggiore che gli permette di coordinare - ma anche di avviare - delle operazioni marittime impegnando delle risorse umane e materiali propri, d’interrogare le persone inter-

13 Cfr. specificamente: CJUE, Commissione delle Comunità europee contro Jégo-Quérel & Cie SA, 1° aprile 2004, 263/02

cettate utilizzando i loro dati raccolti – o persino trasmettendole a delle agenzie europee – , e mentre che il suo ruolo nella valutazione delle situazioni nelle frontiere esterne marittime condiziona per molti lo schieramento di forze congiunte di sorveglianza e di intercettazione, Frontex rimane irresponsabile in caso di violazioni dei diritti.

**In queste condizioni, non esiste nessuna via giuridica per contestare il regolamento sulle intercettazioni marittime. L'agenzia Frontex gode quindi di una impunità di diritto e di fatto nell'ambito dell'applicazione del suddetto regolamento .**

## Conclusion

Gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare i principi di non respingimento e di divieto di espulsione collettiva, nonché il diritto ad un ricorso effettivo, nell'esercizio dei loro poteri pubblici, sia in mare territoriale che in alto mare.

Le disposizioni del regolamento "intercettazioni marittime" non garantiscono alle persone interpellate in mare la garanzia del rispetto dei loro diritti fondamentali, ed in particolare quello di richiedere una protezione internazionale. Il regolamento (articolo 6 e 7) legalizza in effetti la pratica dei respingimenti ("push-back") in violazione al diritto internazionale,.

In queste condizioni, le informazioni contenute in un piano operativo non pubblico, per quanto sia vincolante, non possono costituire tali garanzie.

L'incompatibilità del regolamento con il rispetto dei diritti fondamentali citati si accompagna di un'assenza di protezione giurisdizionale effettiva. Oggi, sembra che sia impossibile contestare la legalità del testo o di far sorgere la responsabilità di Frontex durante la sua messa in opera, compreso davanti ad una giurisdizione europea o nazionale. Interrogata per diverse volte dai membri di Frontex, nonché da altri attori (giornalisti, ONG), l'agenzia a sempre sottolineato che la responsabilità delle violazioni dei diritti, compreso in mare, era di competenza degli Stati membri coinvolti.<sup>14</sup>

**Alla luce di questa analisi, per i membri di Frontexit è solo solo accedendo al territorio europeo che le persone potranno vedere l'insieme dei loro diritti, per come confermati dalla giurisprudenza della CEDU, rispettati in modo effettivo.**

---

14 « Shoot first : Coast guard fired at migrant boats, European border agency [documents show](#) », Zach Campbell, The Intercept, 22 luglio 2016



# FRONT[EXIT]

migreurop

**EuroMedDroits**  
Pour la défense des droits humains  
dans la région euro-méditerranéenne  
depuis 1997



**CNGD 11.11.11**  
UN COMBAT DE PLEINS DROITS

**arci**

**A.R.A.CE.M.**

**cière**  
coordination et initiatives  
pour réfugiés et étrangers

**GADEM** Groupe associatif  
d'accompagnement  
et de défense  
des étrangers  
et migrants

**fasti**



**gisti** groupe  
d'information  
et de soutien  
des immigrés



**LA LIGUE**  
DES DROITS  
DE L'HOMME

**PROGRESS**  
LAWYERS NETWORK  
WWW.PROGRESSLAWYERS.NET  
ADVOCATEN | AVVOCATI | LAWYERS

**la Cimade**  
L'humanité passe par l'autre

# www.frontexit.org