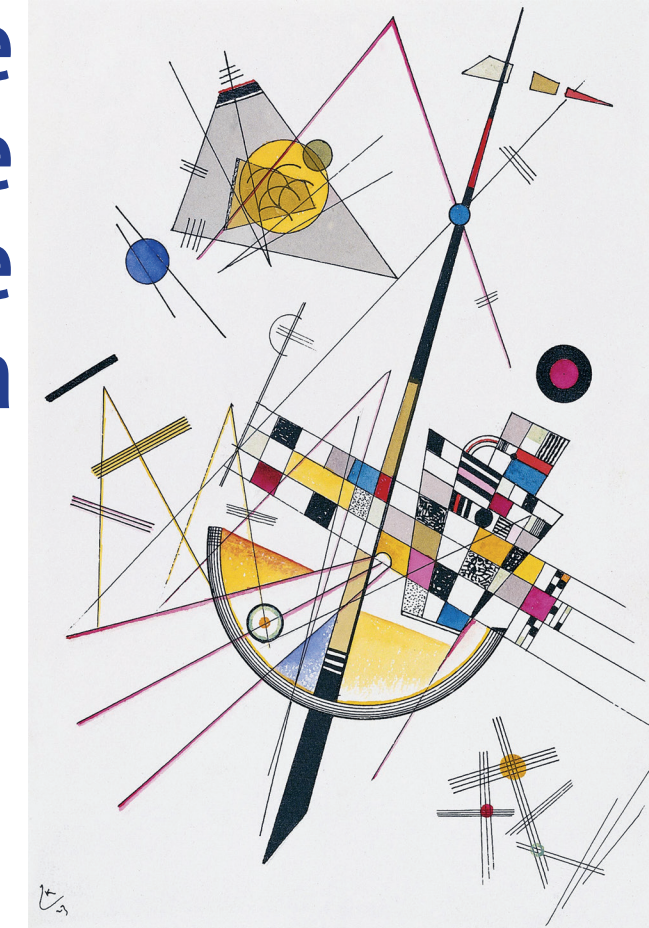


COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

42

DANIELA VITIELLO

# Le frontiere esterne dell'Unione europea



D. VITIELLO Le frontiere esterne dell'Unione europea

ISBN 978-88-6611-957-9



9 788866 119579

€ 36,00



CACUCCI EDITORE  
BARI



Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, tratto dai fondi del Progetto di eccellenza 2018-2022.

L'opera di copertina "Tensione delicata" – Wassily Kandinsky – 1923, acquarello e inchiostro su carta dimensioni 46 x 27 cm. "Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía", Madrid.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 42 —

DANIELA VITIELLO

LE FRONTIERE ESTERNE  
DELL'UNIONE EUROPEA



CACUCCI  
EDITORE  
2020

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Paolo Fois,  
Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci,  
Bruno Nascimbene, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesaro,  
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2020 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*A mio padre  
e alla piccola Nicole*



## INDICE

Introduzione	1
--------------	---

### CAPITOLO PRIMO

#### LA GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

1. La gestione integrata delle frontiere esterne: le dimensioni dell'efficienza e della sicurezza	11
2. Le frontiere esterne come strumento d'integrazione	13
2.1 L'integrazione amministrativa delle frontiere esterne al servizio della libertà di circolazione	17
2.2 La "geometria variabile" delle frontiere	18
2.3 Un controllo di frontiera basato su quattro livelli di accesso	21
2.4 Un organismo tecnico per la gestione integrata delle frontiere	23
2.5 L'esternalizzazione delle frontiere marittime	28
3. Le frontiere esterne come filtro-barriera	29
3.1 Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia come area di inclusione	32
3.2 La "geometria variabile" delle competenze	37
3.3 L'atipicità dell'azione di Frontex come strumento di <i>policy</i>	43
3.4 La proiezione esterna del controllo tramite Eurosur	45
3.5 I limiti della cooperazione in materia di ricerca e soccorso	47
4. Le frontiere esterne come strumento di gestione delle crisi	51
4.1 L'approccio "olistico" alla sicurezza	54
4.2 Una nuova base giuridica per la "nuova" Frontex	56
4.3 Il paradigma dell'interoperabilità "avanzata"	59
4.4 Il principio di condivisione delle responsabilità	63



4.5	Una veste giuridica per il concetto di “gestione integrata” delle frontiere	65
5.	Le frontiere esterne come avamposto della “sovranità europea”	67
5.1	La creazione di un corpo permanente di guardie di frontiera	69
5.2	Il coordinamento dei livelli di governo delle frontiere esterne	71
5.3	La fusione delle procedure di asilo e rimpatrio nella procedura di frontiera	72
5.4	L’attuazione dei confini “intelligenti”	77
5.5	L’ipertrofia degli strumenti finanziari e di <i>burden-shifting</i>	81
6.	Il futuro della gestione integrata delle frontiere esterne: una sfida alla sovranità nazionale?	84
7.	Le frontiere esterne come confini di una “comunità di diritto”	88

## CAPITOLO SECONDO

### L’AGENZIA FRONTEX QUALE ENTE GESTORE DELLE FRONTIERE ESTERNE

1.	La collocazione dell’agenzia Frontex nel sistema esecutivo dell’Unione: rilievi introduttivi e struttura dell’analisi	93
2.	Il mandato di Frontex tra continuità e discontinuità: le riforme dello statuto	97
3.	Gli elementi di discontinuità “strutturale” nel regolamento 2019/1896	102
3.1	Il funzionamento del ciclo politico per la gestione delle frontiere esterne	103
3.2	La procedimentalizzazione della cooperazione	105
3.3	La composizione, le funzioni e lo statuto giuridico del corpo permanente	107
4.	Gli elementi di discontinuità “funzionale” nel nuovo mandato operativo	111
4.1	La cooperazione con gli Stati membri	113
4.2	La dimensione esterna del mandato operativo	115
4.3	L’evoluzione della disciplina degli accordi di lavoro	117
5.	La sostanziale continuità “funzionale” delle attività di regolazione	121
5.1	<i>Regulation by information</i>	122
5.2	Analisi dei rischi e produzione di certezza scientifica	125
5.3	Condivisione delle informazioni e coordinamento delle reti	128
5.4	Un linguaggio operativo comune come <i>koinè</i> amministrativa transnazionale	131
5.5	I compiti di ricerca e sviluppo	133

6.	La riforma dei meccanismi di monitoraggio	135
6.1	I poteri del Consiglio e di Frontex nell'ambito del meccanismo di " <i>crisis prevention</i> "	138
6.2	Luci e ombre nel rafforzamento delle funzioni di monitoraggio	141
7.	Frontex nel panorama delle agenzie europee	143
7.1	Frontex come strumento di decentramento	147
7.2	Frontex come agenzia della sicurezza	152
7.3	La specificità delle agenzie della sicurezza nella prospettiva del controllo	156
8.	Il ruolo di Frontex nella cooperazione inter-agenzia	159
8.1	Frontex nella gestione degli <i>hotspots</i> e nelle attività di guardia costiera	163
8.2	Frontex e la cooperazione a fini di sicurezza e difesa	168
9.	Il bilanciamento tra autonomia e controllo nelle attività di Frontex	173
9.1	L'autonomia di tipo funzionale, finanziario e organico	174
9.2	L'indipendenza e il potenziamento degli organi interni di garanzia	178
9.3	L'autonomia oltre il mandato: i poteri "di fatto"	181
9.4	I limiti applicativi del controllo di legittimità sugli atti	185
9.5	Il controllo di legalità in sede amministrativa e contabile	189
9.6	Il controllo politico e democratico	193
10.	Un primo bilancio della riforma di Frontex: verso una amministrazione europea integrata di tipo nuovo?	196

### CAPITOLO TERZO

#### LE RICADUTE DELLA COOPERAZIONE ALLE FRONTIERE EUROPEE SULLA TUTELA DELL'INDIVIDUO

1.	La tutela dell'individuo alle frontiere esterne tra effettività e limiti	201
2.	Gli ostacoli alla tutela dell'individuo legati all'ambito spaziale della cooperazione: la negazione dei diritti attraverso l'esternalizzazione	204
2.1	I limiti della tutela nelle attività extraterritoriali	210
2.2	Quale tutela nelle ipotesi di esternalizzazione "avanzata"?	214
2.3	Gli effetti giuridici dell'esternalizzazione sul diritto d'asilo: il caso dei visti	217
2.4	L'accesso all'asilo tra Carta e CEDU: i limiti dell'approccio "integrazionista"	221

3.	(Segue) L'affievolimento dei diritti nello spazio frontaliero	225
3.1	Margine di apprezzamento e proceduralizzazione del divieto di espulsioni collettive	228
3.2	La tutela nelle procedure “composte”: le sfide dell'approccio <i>hotspot</i>	234
3.3	La discrezionalità statale nelle procedure accelerate	236
3.4	Le procedure di frontiera: panacea o chimera?	241
3.5	Un doppio <i>standard</i> in materia di difesa e accesso al giudice	244
3.6	Pluralismo delle fonti e frammentazione della tutela: il caso degli stranieri “inespellibili”	249
4.	Gli ostacoli alla tutela dell'individuo legati al carattere pluriordinamentale della cooperazione	254
4.1	La cornice di diritto internazionale generale applicabile al riparto delle responsabilità nelle attività operative	258
4.2	Le responsabilità dell'Unione per il supporto operativo fornito da Frontex	265
4.3	Il regime della responsabilità internazionale e la “specificità” europea	267
4.4	La (con)divisione delle responsabilità statali in base alla CEDU	269
4.5	La giurisprudenza di Strasburgo in materia di giurisdizione: <i>i</i> ) il paradigma “personale”	273
4.6	(Segue) <i>ii</i> ) il paradigma “funzionale”	277
4.7	Considerazioni su complicità e obblighi positivi	281
5.	Gli strumenti azionabili in caso di violazione dei diritti fondamentali da parte di Frontex: il ricorso per responsabilità extracontrattuale	286
5.1	L'individuazione della giurisdizione competente	289
5.2	Le condizioni sostanziali per il sorgere della responsabilità	294
5.3	Un rimedio effettivo per la violazione dei diritti fondamentali?	299
5.4	(Segue) L'(in)adeguatezza dei rimedi amministrativi “interni”	302
5.5	Il meccanismo di denuncia	303
5.6	Il sistema di “ <i>serious incident reporting</i> ”	307
6.	Gli ostacoli alla tutela dell'individuo legati al <i>modus operandi</i> di Frontex	310
6.1	Gli elementi ricorrenti nella prassi applicativa: <i>i</i> ) in materia di rimpatrio	314
6.2	(Segue) <i>ii</i> ) in materia di pattugliamento delle frontiere esterne	318

---

6.3 (Segue) <i>iii</i> ) relativa alle attività dispiegate sul territorio dei Paesi terzi	326
7. Gestire le frontiere per governare la mobilità umana: quali conseguenze per l'effettività della tutela individuale?	329

## CONCLUSIONI

1. La frontiera come spazio di cooperazione inter-amministrativa	336
2. Le potenzialità della riforma di Frontex sotto il profilo istituzionale	339
3. L'evanescenza dei diritti "di frontiera": la sfida del presente	342
Bibliografia	347

