

BlogDUE

Il concorso di responsabilità tra Frontex e gli Stati membri nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio alla luce della sentenza della Corte di giustizia *WS e altri c. Frontex*

Alessandra Favi (RTT in Diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Firenze) – 29 marzo 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti all'origine della causa e la sentenza del Tribunale. – 3. La sentenza della Corte di giustizia. – 3.1. Il concorso di responsabilità tra Frontex e gli Stati membri. – 3.2. Il comportamento illecito. – 3.3. Il nesso di causalità. – 4. L'ultima parola al Tribunale?

1. È possibile configurare un concorso di responsabilità dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (di seguito, “Frontex” o “Agenzia”) e degli Stati membri per i medesimi danni causati a cittadini di Paesi terzi nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio? E, nel caso di risposta affermativa, come devono essere applicate le condizioni previste dagli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE relativi alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione? Sono queste le domande che hanno trovato un'articolata risposta nell'attesa sentenza [*WS e altri c. Frontex*](#) (causa C-679/23 P), resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia il 18 dicembre 2025 (per i primi commenti alla sentenza, A. KUNST, [*Frontex before the EU Courts: Damage, Causation, and Liability under Article 340\(2\) TFEU*](#), in *EU Law Analysis*, 5 January 2026; M. A. LOURENÇO, [*Op-Ed: “Addressing the Accountability Gap? The Court of Justice’s Judgements in Hamoudi \(C-136/24 P\) and WS and Others v Frontex \(C-679/23 P\)”*](#), in *EU Law Live*, 5 January 2026).

La pronuncia in esame riveste una particolare importanza in quanto “il ricorso per responsabilità extracontrattuale [...] può costituire l'unico mezzo di ricorso idoneo a garantire, in maniera sufficiente, una tutela giurisdizionale dinanzi al giudice dell'Unione contro Frontex”, come rilevato dalla Corte di giustizia nella sentenza [*Hamoudi c. Frontex*](#), resa lo stesso giorno, relativa anch'essa ad un'azione ai sensi degli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE presentata nei confronti dell'Agenzia (sentenza della Corte del 18 dicembre 2025, causa C-136/24 P, punto 103; sull'azione per responsabilità extracontrattuale come

rimedio per la violazione dei diritti fondamentali, cfr. M. FINK, C. RAUCHEGGER, J. DE CONINCK, [*The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy*](#), in M. FINK (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU*, Cambridge, 2024). La possibilità di configurare una responsabilità extracontrattuale (anche) dell'Unione, nonché la definizione delle condizioni affinché tale responsabilità possa essere integrata appaiono non solo essenziali a garantire la tutela giurisdizionale dell'individuo ma, in definitiva, anche funzionali a preservare l'effettività del sistema di rimedi delineato dai Trattati, evitando così situazioni sottratte di fatto al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea (d'ora in avanti, "Corte").

Infatti, in un contesto quale quello della gestione integrata delle frontiere esterne tra gli Stati membri e Frontex, la progressiva estensione dei poteri dell'Agenzia, per lo più di natura fattuale, avvenuta ad opera del legislatore dell'Unione, prima con il [regolamento \(UE\) 2016/1624](#) (d'ora in avanti, "regolamento 2016/1624") e ora con il [regolamento \(UE\) 2019/1896](#) (d'ora in avanti, "regolamento 2019/1896"), ha messo in evidenza come, nella prassi, tanto il ricorso per annullamento quanto il ricorso in carenza si siano rivelati difficilmente esperibili con riguardo alle attività poste in essere da Frontex (si vedano le ordinanze della Corte dell'11 ottobre 2024, causa C-62/24 P, [ST c. Frontex](#), e del Tribunale del 7 aprile 2022, causa T-282/21, [SS e ST c. Frontex](#); sul punto, cfr. S. MARINAI, [I mezzi di tutela giurisdizionale esperibili di fronte alla Corte di giustizia per violazioni dei diritti fondamentali nell'azione di Frontex](#), in A. DEL GUERCIO, F. RONDINE (a cura di), *Frontiere, solidarietà, diritti. Il governo delle migrazioni in Europa e in Italia*, Napoli, 2025, p. 125 ss.; S. NICOLASI, *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Limits to Effective Judicial Protection in European Union Law*, in *European Law Journal*, 2024, p. 149 ss.).

Prima di prendere in esame la sentenza della Corte di giustizia alla luce delle principali questioni affrontate (paragrafo 3), si ricorderanno brevemente i fatti all'origine della causa e la pronuncia del Tribunale (paragrafo 2). Il presente contributo si conclude con alcune considerazioni sugli aspetti sui quali il Tribunale sarà chiamato a pronunciarsi, o sui quali piuttosto non sarà tenuto a intervenire, a seguito dell'annullamento della sentenza e del rinvio disposto dalla Corte di giustizia. Ciò che infatti non rientrerà nell'esame del Tribunale riguarda la possibilità di configurare una responsabilità solidale tra Frontex e gli Stati membri (paragrafo 4).

2. Una famiglia di cittadini siriani di etnia curda, dopo essere sbarcata in Grecia e aver dichiarato di voler presentare una domanda di protezione internazionale, veniva trasferita in un centro di accoglienza in Turchia a seguito di un'operazione congiunta di rimpatrio tra lo Stato membro e Frontex, coordinata dall'Agenzia. Successivamente, la famiglia si trasferiva in Iraq a causa del timore che le autorità turche procedessero al loro rimpatrio in Siria.

Ritenendo che, nell'ambito di tale operazione, fossero stati violati i loro diritti fondamentali, nonché il principio di *non-refoulement*, i cittadini siriani presentavano una denuncia al responsabile dei diritti fondamentali di Frontex,

ai sensi dell'art. 72 del regolamento 2016/1624 (ora art. 109 regolamento 2019/1896). Il responsabile chiudeva tuttavia la procedura, non riscontrando alcuna violazione da parte dell'Agenzia degli obblighi ad essa incombenti. Al contempo, la famiglia presentava dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo ("Corte EDU") un ricorso contro la Grecia, successivamente cancellato dal ruolo a seguito della firma di una dichiarazione di composizione amichevole tra le parti, approvata dalla Corte EDU, in esecuzione della quale la Grecia accettava di pagare alcune somme ai ricorrenti a titolo di danni materiali e morali.

I cittadini siriani presentavano quindi ricorso dinanzi al Tribunale per il risarcimento dei danni morali e materiali che avrebbero subito a causa dell'asserito comportamento illecito di Frontex relativo all'operazione congiunta di rimpatrio, coordinata da tale Agenzia. Nella sentenza resa il 6 settembre 2023 ([causa T-600/21](#)), il Tribunale, dopo aver ritenuto irricevibili alcuni documenti presentati dai ricorrenti, si pronunciava nel merito e, in particolare, sulla condizione relativa all'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento illecito contestato a Frontex e i danni lamentati dai ricorrenti.

Il Tribunale rilevava innanzitutto che le spese sostenute da questi ultimi per recarsi in Grecia non potessero derivare dal comportamento contestato a Frontex, in quanto anteriori all'operazione di rimpatrio (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 61). In secondo luogo, il Tribunale sottolineava che Frontex avesse solo il compito, nell'ambito delle operazioni congiunte di rimpatrio, di fornire assistenza tecnica e operativa agli Stati membri, non avendo alcuna competenza né quanto alla valutazione del merito delle decisioni di rimpatrio, né quanto alle domande di protezione internazionale, le quali spettano all'esclusiva competenza degli Stati membri. Pertanto, secondo il Tribunale, il ricorso dei ricorrenti poggiava sulla premessa errata che senza gli asseriti inadempimenti di Frontex nell'ambito dell'operazione, essi non sarebbero stati allontanati verso la Turchia e avrebbero invece ottenuto la protezione internazionale in Grecia (*ivi*, punti 62-65). Il Tribunale concludeva escludendo che un nesso causale diretto fosse stato così dimostrato sia riguardo al danno materiale, connesso alle spese sostenute dai ricorrenti in Turchia e in Iraq, sia riguardo al danno morale consistente nel sentimento di angoscia provato dai ricorrenti al momento del volo di rimpatrio in Turchia (*ivi*, punto 66). Inoltre, il Tribunale sottolineava come, in ogni caso, i danni morali e materiali derivanti dalla permanenza dei ricorrenti in Turchia così come dal viaggio e dalla permanenza in Iraq derivavano dalle loro scelte personali (*ivi*, punto 68). Infine, anche i danni invocati dai ricorrenti relativi alle spese di assistenza legale non potevano considerarsi una conseguenza diretta del comportamento imputabile a Frontex in quanto, secondo il Tribunale, la rappresentanza da parte di un avvocato o di un consulente nell'ambito di un procedimento precontenzioso non è obbligatoria (*ivi*, punto 70).

Il Tribunale rigettava così il ricorso, non avendo i ricorrenti fornito la prova di un nesso di causalità sufficientemente diretto tra i danni invocati e il

comportamento addebitato a Frontex. Infatti, in assenza anche di una sola delle condizioni cumulative relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione, il ricorso deve essere respinto integralmente.

La sentenza veniva quindi impugnata dinnanzi alla Corte di giustizia dai ricorrenti, i quali sollevavano quattro motivi di ricorso, di cui i primi due relativi a errori di diritto commessi dal Tribunale nel constatare l'inesistenza del nesso di causalità tra i danni lamentati e il comportamento contestato a Frontex in occasione dell'operazione di rimpatrio. Con il terzo motivo, i ricorrenti lamentavano errori di diritto nella valutazione del nesso di causalità, per aver il Tribunale ritenuto che la causalità fosse stata interrotta dal loro comportamento; con il quarto motivo, censuravano invece la dichiarazione di irricevibilità dei vari documenti prodotti a sostegno del loro ricorso (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punti 50-54).

In linea con quanto proposto dall'Avvocata generale nelle sue [conclusioni](#) (sulle questioni prese in esame nelle conclusioni, sia permesso di rinviare a A. FAVI, [La responsabilità condivisa di Frontex e degli Stati membri: alcune questioni procedurali alla luce della causa WS e altri c. Frontex](#), in questa *Rivista*, n. 3, 2025; A. KUNST, [Advocate General Ćapeta's Opinion in WS and Others v Frontex before the Grand Chamber: The End of Frontex's Shielding? Joint Liability of Frontex and Member States in Return Operations](#), in *EU Law Analysis*, 17 June 2025), la Corte di giustizia annullava la sentenza del Tribunale, salvo nella parte in cui quest'ultimo aveva escluso in quanto irricevibili i documenti presentati dai ricorrenti e aveva constatato l'assenza di un nesso causale tra il comportamento addebitato a Frontex e il danno invocato dai ricorrenti derivante dalle spese per recarsi in Grecia. La Corte di giustizia rinviava la causa dinanzi al Tribunale.

3. Due aspetti della sentenza della Corte di giustizia appaiono di particolare interesse rispetto alla possibilità di configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione per i danni derivanti dal comportamento di una sua Agenzia nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio con uno Stato membro. In base agli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE, il sorgere della responsabilità è infatti subordinato al soddisfacimento di un insieme di condizioni cumulative, ossia l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli, l'effettiva esistenza del danno e la sussistenza di un nesso di causalità diretto tra la violazione dell'obbligo che incombe all'autore dell'atto e il danno subito dalle persone lese (si veda, *ex multis*, sentenza della Corte del 5 marzo 2024, causa C-755/21 P, [Kočner c. Europol](#), punto 117; sull'azione di responsabilità extracontrattuale e le relative condizioni, A. LA PERGOLA, *L'azione di responsabilità extracontrattuale*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 221 ss.; A. BIONDI, M. FARLEY, *Damages in EU Law*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order*, Vol. I, Oxford, 2018, p. 1040 ss.).

Nei limiti imposti dal giudizio di impugnazione, la Corte di giustizia, da un lato, ha chiarito la cornice giuridica entro la quale delineare una responsabilità concorrente tra Frontex e gli Stati membri (paragrafo 3.1.); dall'altro lato, essa ha fornito alcune indicazioni specifiche al Tribunale rispetto alla valutazione delle condizioni affinché tale responsabilità sia considerata integrata, in particolare in relazione all'esistenza di un comportamento illecito dell'Agenzia (paragrafo 3.2.) e al nesso causale tra tale comportamento e il danno subito dai ricorrenti (paragrafo 3.3.). La possibilità di configurare una responsabilità concorrente tra Frontex e gli Stati membri non fa infatti venire meno l'esigenza che le condizioni relative alla responsabilità extracontrattuale siano integrate in maniera autonoma dall'Agenzia, pur dovendo tale valutazione essere contestualizzata nell'ambito di un'attività svolta in cooperazione con gli Stati membri.

3.1. Innanzitutto, la Corte di giustizia ha censurato la sentenza del Tribunale rispetto alla ricostruzione degli obblighi incombenti su Frontex sulla base del regolamento 2016/1624. Tale esame appare come il presupposto giuridico necessario al fine di configurare l'ipotesi di un concorso di responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri. Infatti, ove il diritto dell'Unione non prevedesse in capo alle sue istituzioni, organi o organismi l'obbligo che si pretende violato, non vi sarebbe ragione di interrogarsi sull'esistenza di una responsabilità extracontrattuale (anche) dell'Unione (si veda, sentenza della Corte del 20 gennaio 1993, cause riunite C-106/90, C-317/90 e C-129/91, [*Emerald Meats c. Commissione*](#), punti 36-41).

A tal proposito, la Corte di giustizia, nella sua sentenza, ha ricordato che l'art. 34, parr. 1 e 2, regolamento 2016/1624 (ora sostituito dall'art. 80, par. 1, regolamento 2019/1896) impone alla guardia di frontiera e costiera europea – composta da Frontex e dalle autorità nazionali degli Stati membri incaricate della gestione delle frontiere – di garantire e provvedere a monitorare il rispetto dei diritti fondamentali nell'esecuzione di tutti i suoi compiti. Essa ha rammentato inoltre le disposizioni specifiche del regolamento che concretizzano tale obbligo, in particolare, rispetto a Frontex (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punti 96-101). Siffatti obblighi rispecchiano peraltro quello più generale previsto dall'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), in base al quale le istituzioni, organi e organismi dell'Unione sono tenuti al rispetto dei diritti fondamentali ivi sanciti quando agiscono "nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione" (sentenza della Corte del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, [*Åkerberg Fransson*](#), punto 21). Inoltre, alla luce di tale quadro giuridico, solo quei cittadini di Paesi terzi nei confronti dei quali sia stata adottata una decisione di rimpatrio ai sensi del combinato disposto dell'art. 12, par. 1, [*direttiva 2008/115*](#) e dell'art. 2, punto 12, regolamento 2016/1624 possono essere soggetti a rimpatrio. Ne consegue che, affinché nelle operazioni congiunte di rimpatrio non si verifichino violazioni dei diritti fondamentali, nonché del principio di *non-refoulement*, Frontex sarà tenuta a verificare, nell'ambito del coordinamento di tali operazioni, che delle decisioni di

rimpatrio, rispondenti ai requisiti prescritti dall'art. 12, par. 1, direttiva 2008/115, esistano per tutte le persone coinvolte.

Escludendo che su Frontex gravasse qualsiasi obbligo circa le decisioni di rimpatrio, in quanto competenza esclusiva degli Stati membri ai sensi dell'art. 28, par. 1, regolamento 2016/1624 (ora all'art. 10, par. 1, art. 48, par. 1, nonché art. 50, par. 1, regolamento 2019/1896), la Corte di giustizia ha quindi ritenuto che il Tribunale avesse commesso un errore di diritto. Infatti, l'obbligo di verifica a carico di Frontex non interferisce sulla competenza esclusiva degli Stati membri a pronunciarsi circa il *merito* di siffatte decisioni, essendo tale obbligo estraneo a qualsivoglia esame sulla loro fondatezza (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 103).

In tale contesto, i ricorrenti, in particolare, ritenevano che il Tribunale avesse erroneamente considerato che violazioni dei loro diritti fondamentali occorse durante il volo di rimpatrio verso la Turchia fossero imputabili solo alla Grecia e che, in linea con quanto previsto dall'art. 42, par. 1, regolamento 2016/1624 (ora art. 84 regolamento 2019/1896), la responsabilità per i danni subiti fosse solo quella di tale Stato membro (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punti 123-124). Tale disposizione prevede infatti che “[q]uando i membri delle squadre operano in uno Stato membro ospitante, tale Stato membro è responsabile, conformemente alla sua normativa nazionale, degli eventuali danni da loro causati durante le loro operazioni”.

Se, da un lato, l'esclusione di qualsiasi obbligo in capo a Frontex nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio non risulta in linea con quanto sopra rilevato dalla Corte di giustizia, dall'altro lato, appare opportuno soffermarsi anche sulla tipologia di interazione tra i diversi attori coinvolti nello svolgimento di un'attività nell'ambito della quale si è verificato il danno (sulla natura composita di tali processi decisionali, cfr. S. TAS, *Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures* (2020), in *TARN Working Paper Sessions*, n. 3, 2020). Infatti, le modalità attraverso le quali gli Stati membri e le istituzioni, organi o organismi dell'Unione sono chiamati (o, meglio, tenuti) a cooperare nel contesto di una medesima operazione da cui sono derivati danni ai singoli possono incidere in via preliminare sulla stessa configurabilità di una responsabilità extracontrattuale concorrente. E ciò indipendentemente dalla successiva verifica, in concreto, delle condizioni sostanziali che ne integrano i presupposti, profilo che sarà esaminato in prosieguo.

Dalla sentenza della Corte di giustizia emerge infatti che, nel contesto di operazioni congiunte di rimpatrio coordinate dall'Agenzia, su Frontex “incombono obblighi di controllo [del rispetto dei diritti fondamentali] *complementari* a quelli degli Stati membri” (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 132, corsivo aggiunto). Questo determina che “non si [possa] escludere *a priori* che una violazione di tali obblighi da parte dei suoi servizi o dei suoi agenti, nell'ambito di una determinata operazione, possa avere *concorso* al verificarsi di violazioni di diritti fondamentali in occasione di un volo di rimpatrio a danno delle persone allontanate” (*ibidem*, corsivo aggiunto). Allo stesso modo, anche per quanto riguarda il nesso causale tra il

comportamento illecito e i danni prodotti, la Corte ritiene che “nella misura in cui agenti di Frontex partecipano o possono partecipare essi stessi a siffatte operazioni [...] non si può neppure escludere *a priori* che azioni od omissioni colpevoli di tali agenti possano essere in relazione causale con il verificarsi di siffatte violazioni di diritti fondamentali” (*ivi*, punto 133).

La ricostruzione prospettata dalla Corte di giustizia porta a considerare che, in siffatte circostanze, la configurabilità di una responsabilità concorrente di Frontex e degli Stati membri costituisca l’esito strutturalmente fisiologico del quadro normativo esistente salvo che, nel caso concreto, non sia dimostrato che “le irregolarità lamentate sono necessariamente aliene a qualsiasi azione o omissione illecita dei servizi o degli agenti di Frontex, o che le violazioni di tale Agenzia lamentate sono in ogni caso prive di nesso con i danni allegati” (*ivi*, punto 128).

Pertanto, un’interpretazione dell’art. 42, par. 1, regolamento 2016/1624, quale quella adottata dal Tribunale, volta ad escludere in modo assoluto qualsiasi responsabilità di Frontex, non sarebbe in linea con quanto previsto dagli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE, disposizioni concretizzate nell’art. 60, par. 3, regolamento 2016/1624 (ora art. 97, par. 4, regolamento 2019/1896), in forza del quale Frontex deve assumersi la responsabilità extracontrattuale “di tutti i danni causati dai suoi servizi o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni, conformemente agli stessi principi che disciplinano la responsabilità extracontrattuale dell’Unione” (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 127).

3.2. In secondo luogo, la Corte di giustizia ha fornito alcune indicazioni di principio al Tribunale per procedere alla valutazione, nel caso di specie, di due delle condizioni sostanziali della responsabilità extracontrattuale dell’Unione, segnatamente la violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli e la sussistenza di un nesso di causalità diretto tra la violazione dell’obbligo che incombe all’autore del comportamento e il danno subito dalle persone lese.

Quanto alla prima condizione, l’illecito può consistere anche in un’omissione, quale la violazione di un obbligo di verifica gravante su un’istituzione, un organo o un organismo dell’Unione. Quando, tuttavia, tale omissione si inserisce in attività svolte in cooperazione con gli Stati membri, occorre anzitutto chiarire in quali circostanze di fatto l’obbligo di verifica sia destinato ad attivarsi. L’individuazione di questa “soglia di attivazione” appare decisiva, in particolare, ai fini dell’accertamento del carattere sufficientemente qualificato della violazione, tenendo conto, in particolare, del margine di discrezionalità e delle informazioni effettivamente disponibili all’istituzione, organo o organismo dell’Unione (a questo proposito, si veda A. PIRRELLO, M. AVIAT, [*Op-Ed: “Frontex Before the Court of Justice: Division of Competences Hampering Liability”*](#), in *EU Law Live*, 2 July 2025).

Nel caso di specie, Frontex, dopo aver ricevuto da parte delle autorità greche un elenco di persone che non avevano presentato domanda di protezione internazionale, tra cui i ricorrenti, aveva proceduto alle operazioni

relative al rimpatrio senza accertarsi che nei loro confronti fosse stata effettivamente adottata una decisione di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115. Invocando il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE e ribadito nell'art. 9 regolamento 2016/1624 (ora art. 11 regolamento 2019/1896), Frontex aveva tuttavia rilevato che, nei confronti dell'elenco fornito dalle autorità nazionali, esistesse una presunzione di legittimità, e che l'Agenzia non fosse a conoscenza di circostanze idonee a rimettere in questione tale validità (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 76).

La Corte di giustizia, in riferimento al principio di leale cooperazione che grava anche su Frontex, ha chiarito invece che esso non può essere inteso quale limite ai poteri di controllo di Frontex, bensì quale principio idoneo “a incoraggiar[e] l'Agenzia] a sostenere gli Stati membri in modo che questi ultimi svolgano i compiti loro incombenti nell'ambito di operazioni [congiunte di rimpatrio] in modo pienamente rispettoso del diritto dell'Unione e, in particolare, dei diritti fondamentali” (*ivi*, punto 108). In tale prospettiva, la Corte di giustizia rileva che, nel caso di specie, il riferimento a una presunzione di legittimità dei documenti non fosse pertinente in quanto un siffatto elenco, essendo di per sé altra cosa rispetto a una decisione di rimpatrio, “non consentiva a Frontex di presumere che i ricorrenti fossero stati soggetti a decisioni di rimpatrio scritte ed esecutive”, come prescritto dall'art. 12, par. 1, direttiva 2008/115 (*ivi*, punto 109).

Ne consegue che, qualora il documento trasmesso dalle autorità nazionali non integri una decisione di rimpatrio conforme ai requisiti formali prescritti dalla direttiva 2008/115, su Frontex incomba un obbligo di verifica in ordine all'esistenza di tale decisione. Quanto all'*an* di tale verifica, l'Agenzia non sembra disporre di un margine discrezionale, trattandosi dell'accertamento di un presupposto giuridico oggettivo dell'operazione di rimpatrio; un eventuale margine potrebbe residuare unicamente con riguardo alle modalità operative del controllo. In un simile contesto, l'omissione della verifica potrebbe quindi integrare una violazione sufficientemente qualificata in quanto, alla luce della giurisprudenza della Corte, qualora un'istituzione, organo o organismo dell'Unione disponga di un margine discrezionale considerevolmente ridotto o addirittura inesistente, “la semplice trasgressione del diritto [dell'Unione] può essere sufficiente per affermare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli” (si veda, ad es., sentenza della Corte del 16 luglio 2009, causa C-440/07 P, [*Commissione c. Schneider Electric*](#), punto 143).

Resta tuttavia aperta la questione della soglia di gravità richiesta nei casi in cui i documenti forniti dalle autorità nazionali presentino vizi meno evidenti rispetto a quelli riscontrati nella fattispecie oggetto della sentenza. Pur non incidendo sul merito della decisione di rimpatrio – profilo rispetto al quale Frontex non dispone di alcuna competenza, né potere di verifica – tale problematica potrebbe riguardare carenze formali o incoerenze procedurali manifeste che, pur non equivalendo all'assenza della decisione, ne mettano in dubbio la conformità ai requisiti imposti dalla direttiva 2008/115. In questo senso, il ragionamento della Corte sembra suggerire che l'esclusione della

responsabilità dell'Agenzia presupponga una dimostrazione positiva dell'estraneità delle irregolarità lamentate a qualsiasi azione od omissione dei suoi servizi o agenti (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 128). Ne deriva che, anche al di fuori dell'ipotesi più evidente di assenza della decisione di rimpatrio, la valutazione della gravità della violazione non potrebbe comunque essere risolta in maniera astratta, ma dovrebbe invece richiedere un accertamento concreto dell'intensità dell'obbligo di verifica gravante su Frontex e dell'eventuale margine discrezionale di cui essa disponeva in tale contesto.

3.3. L'ulteriore condizione della responsabilità extracontrattuale presa in esame nella sentenza della Corte di giustizia riguarda il nesso di causalità tra il comportamento illecito addebitato all'Agenzia e i danni causati ai ricorrenti.

In particolare, nell'impugnazione, questi ultimi facevano valere, in sostanza, come il Tribunale avesse commesso un errore di diritto nel ritenere che i danni morali e materiali da essi subiti non presentassero un nesso di causalità diretto con il comportamento addebitato a Frontex (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 135; sul requisito del nesso di causalità come applicato dal Tribunale, si veda J. DE CONINCK, [*Shielding Frontex*](#), in *VBlog*, 9 September 2023).

A tal proposito, la Corte di giustizia non ha censurato il Tribunale per aver affermato, in linea di principio, che il carattere di condizione necessaria del comportamento imputato a Frontex non sia di per sé sufficiente a dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità diretto, né per aver esaminato l'eventuale incidenza del comportamento dei ricorrenti sull'interruzione del nesso causale. La censura della Corte di giustizia ha riguardato piuttosto il metodo seguito dal Tribunale, il quale è pervenuto all'esclusione del nesso causale senza prendere in considerazione "l'insieme delle circostanze pertinenti che caratterizzano la situazione della persona lesa" (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 154).

In particolare, qualora si tratti di persone fisiche in situazione di vulnerabilità, come nel caso di una famiglia in fuga dal Paese di origine per cercare protezione internazionale e che si trova ad affrontare circostanze eccezionali e rischi imprevedibili, il nesso causale tra il comportamento addebitato e il danno asserito può sussistere "nonostante una decisione della parte lesa che si è interposta tra tale comportamento e tale danno qualora detta decisione, pur non costituendo l'unica reazione possibile, possa essere considerata una *reazione ragionevole* tenuto conto di tutte le circostanze che hanno caratterizzato tale situazione" (*ivi*, punto 157, corsivo aggiunto).

La Corte ha rimesso quindi al Tribunale la valutazione della ragionevolezza delle scelte dei ricorrenti successive all'operazione congiunta di rimpatrio alla luce delle circostanze rilevanti, quali la loro situazione familiare, lo stato di vulnerabilità e l'eventuale rischio di espulsione in Siria.

Il richiamo all'esame dell'insieme delle circostanze pertinenti ha inoltre conseguenze ulteriori, in quanto suggerisce che, nelle operazioni congiunte tra Stati membri e Frontex, il requisito del nesso causale diretto non possa essere

interpretato solo in chiave sequenziale o “segmentata”, ma richiede una valutazione del contributo effettivo dell’Agenzia funzionale al verificarsi del danno. Ne consegue che anche omissioni o comportamenti non esclusivi di Frontex possono concorrere alla causalità del danno.

Questa impostazione, pur mantenendo inalterata la condizione relativa al nesso di causalità, secondo la quale il comportamento illecito deve comunque essere connesso in maniera sufficientemente diretta al danno, introduce al contempo un esame di tale elemento che tenga conto del contesto. Sebbene tale ricostruzione rafforzi la configurabilità di una responsabilità concorrente in casi di attività svolte in cooperazione con gli Stati membri, resta tuttavia da vedere come l’ampia discrezionalità lasciata alla Corte per quanto riguarda l’individuazione delle circostanze rilevanti e l’esame della ragionevolezza delle scelte operate saranno applicati in futuro.

Una valutazione che tenga conto delle circostanze emerge anche in relazione ai rimedi a disposizione dei ricorrenti per far valere eventuali violazioni dei diritti fondamentali (su tali strumenti, si veda, ad es., I. INGRAVALLO, [*Gli strumenti di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative di Frontex*](#), in questa *Rivista*, 13 ottobre 2023). A questo proposito, il Tribunale aveva ritenuto che quando la rappresentanza da parte di un avvocato o di un consulente legale in un procedimento precontenzioso – quale il meccanismo di denuncia previsto dall’art. 72, parr. 2 e 3, regolamento 2016/1624 – non è obbligatoria, non sussista alcun nesso di causalità tra il comportamento eventualmente addebitabile all’istituzione, organo o organismo dell’Unione e le spese di siffatta rappresentanza, poiché si tratterebbe di una scelta personale dell’interessato.

La Corte di giustizia ha censurato questo ragionamento, sottolineando tre aspetti fondamentali. In primo luogo, il meccanismo di denuncia “non è un diritto dei cittadini dell’Unione volto ad eliminare i casi di cattiva amministrazione in nome dell’interesse generale”, ma è accessibile esclusivamente alle persone che hanno subito un pregiudizio a causa delle azioni del personale coinvolto, tra l’altro, in operazioni di rimpatrio (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punto 170). In altre parole, non si tratta di un diritto generale o di un interesse collettivo, ma di uno strumento rivolto specificamente alla tutela delle persone che hanno subito una lesione dei loro diritti fondamentali in attività circoscritte. Affinché il nesso causale sia integrato, il rimedio deve pertanto essere funzionale rispetto al danno subito dalla persona lesa, il che impone di tenere in considerazione anche il contesto e la situazione personale del ricorrente. Infatti, in secondo luogo, il responsabile dei diritti fondamentali, pur caratterizzato da indipendenza, agisce nell’ambito dell’organizzazione di Frontex e può ricevere segnalazioni da persone che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità (*ivi*, punto 171). Infine, il meccanismo di denuncia non costituisce una condizione preliminare per l’esercizio di un ricorso giurisdizionale e non garantisce le stesse garanzie derivanti dall’accesso a un ricorso effettivo, come sancito dall’art. 47 della Carta (*ivi*, punto 172). La tutela dei diritti fondamentali dovrebbe infatti essere considerata nel contesto della possibilità reale di

ottenere riparazione, non solo astrattamente, perché la condizione relativa al nesso causale possa essere ritenuta soddisfatta.

La Corte ha così ritenuto che il Tribunale avesse commesso un errore di diritto non tenendo conto, nel suo ragionamento, di tali circostanze.

4. Alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia, il Tribunale sarà chiamato a riesaminare, in particolare, gli elementi relativi al comportamento illecito imputabile a Frontex e al nesso causale tra tale violazione e i danni subiti dai ricorrenti. In tale sede, dovrà valutare non solo se l'Agenzia abbia violato l'obbligo di verifica in maniera sufficientemente qualificata ma anche, nel contesto dell'esame del nesso causale, le circostanze specifiche del caso e la ragionevolezza delle scelte operate dai ricorrenti.

Ciò che invece non rientrerà nell'esame del Tribunale riguarda la possibilità di configurare una responsabilità solidale tra Frontex e gli Stati membri. La Corte di giustizia ha infatti ritenuto la censura irricevibile in quanto i ricorrenti non avevano fatto valere tale aspetto in primo grado, essendo pertanto preclusa l'introduzione di un nuovo motivo di ricorso in sede di impugnazione. Inoltre, la sentenza di primo grado non conteneva alcun passaggio relativo all'esistenza di un'eventuale responsabilità solidale, né tale elemento poteva essere considerato come implicitamente affrontato dal Tribunale (sentenza *WS e altri c. Frontex*, cit., punti 86-87).

La responsabilità solidale implica che, quando un danno è causato a un terzo dal comportamento colposo congiunto di più persone, ciascuna di esse è tenuta a risarcire il danno nella sua interezza al soggetto leso, il quale ha il diritto di esigere da ciascuna il risarcimento integrale del danno fino al completo risarcimento. Il responsabile che ha integralmente risarcito il danno subito potrà poi esercitare un diritto di regresso contro qualsiasi altro corresponsabile tenuto conto della sua responsabilità relativa nel danno.

Come rilevato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Kočner c. Europol*, un tale regime di responsabilità solidale è “derogatorio rispetto ai principi generali della responsabilità extracontrattuale dell'Unione” (sentenza *Kočner c. Europol*, cit., punto 66), nel senso che esso, affinché possa essere applicato rispetto al risarcimento dei danni derivanti da illeciti imputabili sia a istituzioni, organi o organismi dell'Unione sia agli Stati membri deve essere, per esempio, espressamente previsto all'interno dell'atto istitutivo di un'Agenzia (sulle implicazioni di questo regime nell'ambito della cooperazione tra Europol e gli Stati membri, J. DE CONINCK, S. TAS, *Investigating Five Dimensions of the EU's Liability Regime: Marián Kočner*, in *Common Market Law Review*, 2025, pp. 195-214) o emergere dall'interpretazione fornita dalla Corte (sentenza del Tribunale del 7 dicembre 2017, causa T-401/11 P-RENV-RX, [*Missir Mamachi di Lusignano e altri c. Commissione*](#), punto 118).

Sebbene, nel caso di specie, la Corte di giustizia non si sia pronunciata sul punto, un siffatto regime di responsabilità solidale non sembra potersi al momento ricondurre all'ipotesi della responsabilità concorrente tra Frontex e gli Stati membri, anche alla luce del regolamento 2019/1896 attualmente in

vigore. Tuttavia, ove il Tribunale si dovesse pronunciare nel senso di riconoscere la sussistenza di una responsabilità concorrente di Frontex e degli Stati membri, la questione dell'eventuale configurabilità di un regime solidale di riparazione del danno potrebbe riproporsi, sollecitando l'esigenza di un chiarimento da parte della Corte.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo esamina la sentenza *WS e altri c. Frontex* (causa C-679/23 P) in tema di responsabilità extracontrattuale dell'Unione ai sensi degli artt. 268 e 340, par. 2, TFUE, con particolare riguardo alla possibilità di configurare un concorso di responsabilità tra Frontex e gli Stati membri nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio. L'analisi si concentra, da un lato, sulla ricostruzione della Corte di giustizia degli obblighi gravanti su Frontex e sulla cornice giuridica entro cui può essere delineata una responsabilità concorrente; dall'altro lato, sull'applicazione delle condizioni della responsabilità extracontrattuale, con specifico riferimento al comportamento illecito e al nesso di causalità. Dalla sentenza emerge come la possibilità di configurare una responsabilità concorrente tra Frontex e gli Stati membri non faccia venire meno l'esigenza che le condizioni relative alla responsabilità extracontrattuale siano integrate in maniera autonoma dall'Agenzia, pur dovendo tale valutazione essere contestualizzata nell'ambito di un'attività svolta in cooperazione con gli Stati membri.

ABSTRACT (ENG)

This contribution examines the judgment *WS and Others v Frontex* (Case C-679/23 P) concerning the non-contractual liability of the European Union under Articles 268 and 340(2) TFEU, with particular regard to the possibility of establishing concurrent liability between Frontex and the Member States in the context of joint return operations. The analysis focuses, on the one hand, on the Court of Justice's reconstruction of the obligations incumbent on Frontex and the legal framework within which concurrent liability may be identified; on the other hand, on the application of the conditions for non-contractual liability, with specific reference to unlawful conduct and causation. The judgment shows that the possibility of establishing concurrent liability between Frontex and the Member States does not preclude the requirement that the conditions for non-contractual liability be independently satisfied by the Agency, while such assessment must nevertheless be contextualised within an activity carried out in cooperation with the Member States.