

Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
TAMARA ČAPETA
presentate il 12 giugno 2025 (1)

Causa C-679/23 P

**WS,
WT,
WY,
WZ,
YA,
YB**

contro

Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

« Impugnazione – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione – Regolamento (UE) 2016/1624 – Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) – Operazione congiunta di rimpatrio – Asserita violazione di diritti fondamentali – Responsabilità extracontrattuale – Nesso di causalità »

I. Introduzione

1. Una famiglia di curdi siriani è stata rimpatriata in aereo dalla Grecia verso la Turchia nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio coordinata da Frontex (2).
2. Essi chiedono ora ai giudici dell'Unione, sulla base dell'articolo 268 TFUE e dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, di ordinare a Frontex di risarcire loro i danni. Essi sostengono che il danno materiale e morale da loro subito era riconducibile all'attività illegittima – o, più precisamente, all'inattività – di Frontex prima, durante e dopo detta operazione di rimpatrio in violazione di una serie di loro diritti fondamentali.
3. Si tratta di stabilire se l'Unione europea possa essere chiamata a rispondere per azioni e/o omissioni illegittime da parte di Frontex nel corso di un'operazione congiunta di rimpatrio. In linea di principio, tali operazioni ricadono nella competenza primaria dello Stato membro da cui sono eseguiti i rimpatri (in prosieguo: lo «Stato membro ospitante») e Frontex svolge un ruolo di supporto nella preparazione, nell'organizzazione e nel coordinamento di tali operazioni. La presente causa solleva, quindi, la questione se Frontex abbia obblighi concreti nell'ambito di tali operazioni e, in caso affermativo, quali tra detti obblighi, in caso di loro violazione, implicino la responsabilità dell'Unione europea per i danni, benché la responsabilità primaria per dette operazioni gravi sullo Stato membro ospitante.

4. Ad ogni modo, la presente causa è stata sottoposta alla Corte in sede di impugnazione avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale in primo grado (in prosieguo: la «sentenza impugnata») (3). Il Tribunale ha respinto il ricorso della famiglia siriana per assenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento illecito di Frontex e il danno subito. Esso non ha pertanto valutato le altre condizioni per l'insorgenza della responsabilità extracontrattuale, segnatamente quelle relative all'illegittimità e al danno (4).

5. Di conseguenza, la valutazione che la Corte è chiamata a compiere nella presente causa è circoscritta alle questioni affrontate dal Tribunale. Tuttavia, la Corte ha la possibilità di chiarire se Frontex possa essere ritenuta responsabile della violazione di diritti fondamentali nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio e, altresì, di sviluppare la propria giurisprudenza in materia di nesso di causalità (5).

II. Fatti che hanno condotto al procedimento dinanzi al Tribunale

6. I ricorrenti, WS e altri, sono una famiglia di sei cittadini siriani di etnia curda, composta da due genitori e quattro figli.

7. Il 9 ottobre 2016 sono giunti sull'isola di Milos (Grecia) in un gruppo di 114 rifugiati (6).

8. Il 14 ottobre 2016 sono stati trasferiti nel Centro di accoglienza e identificazione di Leros (Grecia), dove hanno formalmente dichiarato il loro interesse a chiedere protezione internazionale (7).

9. In base a quanto riferito dai ricorrenti, il 19 ottobre 2016 la polizia greca li ha trasportati, insieme ad un gruppo di altri cittadini siriani, dal punto di crisi di Leros alla stazione di polizia di Leros. È stato loro comunicato che sarebbero stati trasferiti ad Atene (Grecia) il giorno seguente.

10. Il 20 ottobre 2016 i ricorrenti venivano portati in aereo ad Adana (Turchia) nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio della Grecia e di Frontex (in prosieguo: l'«operazione congiunta di rimpatrio») (8). I ricorrenti venivano quindi trasferiti in un centro di permanenza temporanea nel sud-est della Turchia.

11. I ricorrenti sostengono che, durante il volo di ritorno, sono stati fatti sedere ciascuno a fianco di un agente di scorta ed è stato impedito loro di comunicare. Secondo i ricorrenti, essi credevano ancora di essere trasferiti ad Atene; solo quando sono scesi dall'aereo e sono stati consegnati agli ufficiali turchi hanno compreso di essere stati invece condotti in Turchia.

12. Il 2 novembre 2016 le autorità turche rilasciavano ai ricorrenti documenti di protezione temporanea e un permesso di viaggio temporaneo. I ricorrenti lasciavano il centro di permanenza e si spostavano nel paese di Saruj (Turchia), dove affittavano una casa e acquistavano dei mobili. Tuttavia, secondo i ricorrenti, essi si trasferivano successivamente a Erbil (Iraq) in quanto temevano che le autorità turche li avrebbero rimpatriati in Siria. Da allora risiedono in tale località.

13. Il 4 gennaio 2017 i ricorrenti presentavano una denuncia a Frontex riguardante l'operazione congiunta di rimpatrio. Essi deducevano una violazione dei loro diritti fondamentali in ragione dell'assistenza prestata da Frontex nell'ambito di tale operazione.

14. Il 15 febbraio 2017 il responsabile dei diritti fondamentali di Frontex (in prosieguo: il «responsabile dei diritti fondamentali») informava i ricorrenti che la loro denuncia era ammissibile ed era stata inoltrata al direttore esecutivo e al difensore civico greco quale autorità nazionale competente a trattare le denunce relative ai diritti fondamentali contro le autorità di controllo delle frontiere in Grecia.

15. A seguito di uno scambio di comunicazioni tra il responsabile dei diritti fondamentali e i ricorrenti in merito allo stato di avanzamento della loro denuncia, il 7 giugno 2017 i ricorrenti venivano informati che la loro denuncia era stata inoltrata alla polizia greca, poiché il difensore civico greco non aveva poteri per esaminarla.

16. Il 17 luglio 2018 i ricorrenti presentavano una seconda denuncia a Frontex, a causa del mancato avanzamento nella trattazione della prima denuncia.

17. Il 9 agosto 2018 Frontex informava i ricorrenti che la seconda denuncia era ammissibile e veniva riunita con la loro prima denuncia.

18. Dopo un ulteriore scambio di comunicazioni tra il responsabile dei diritti fondamentali e i ricorrenti in merito al seguito dato alle loro denunce, il 25 novembre 2019 detto responsabile li informava che le autorità greche avevano completato la loro indagine disciplinare interna e avevano redatto una relazione finale in base alla quale non veniva riscontrata alcuna responsabilità disciplinare.

19. Il 6 ottobre 2020 il responsabile dei diritti fondamentali emanava una relazione finale sulle due denunce e chiudeva il caso. In base a detta relazione, le autorità greche avevano agito in violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti quali garantiti dagli articoli 18, 19, 24, 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Detta relazione indicava altresì che Frontex aveva adempiuto gli obblighi ad essa incombenti dando seguito alla questione e mantenendo contatti diretti con lo Stato membro interessato, e aveva adottato misure volte a garantire il rispetto dei requisiti di legge in sede di esecuzione di futuri rimpatri (9). Tuttavia, detta relazione non conteneva alcuna menzione di una possibile responsabilità di Frontex.

20. Con e-mail dell'8 e del 12 ottobre 2020, i ricorrenti contestavano, in particolare, che la relazione non affrontava il coinvolgimento di Frontex nell'operazione congiunta di rimpatrio e non trattava la seconda denuncia presentata contro Frontex.

21. Con e-mail del 13 ottobre 2020, il responsabile dei diritti fondamentali rispondeva che Frontex aveva adempiuto gli obblighi ad essa incombenti con riferimento alla trattazione delle loro denunce. Detta e-mail indicava, in particolare, che, in linea con le norme pertinenti, Frontex si era confrontata con le autorità greche ad intervalli regolari e che, avendo il meccanismo di denuncia natura amministrativa, non esistevano ulteriori mezzi di ricorso per contestare le conclusioni e il seguito dato alle denunce e il risarcimento doveva invece essere chiesto dinanzi alle istituzioni dell'Unione.

22. Nel contempo, il 19 aprile 2017, i ricorrenti proponevano un'azione contro la Grecia dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») con riferimento alla medesima operazione congiunta di rimpatrio, facendo valere violazioni degli articoli 3 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»). La causa veniva cancellata dal ruolo della Corte EDU a seguito del raggiungimento di un accordo consensuale tra le parti (10). La Grecia acconsentiva a versare EUR 12 500 a titolo di danni materiali e morali per ciascun ricorrente, ossia EUR 75 000 complessivi, oltre a EUR 1 500 a titolo di costi e spese.

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

23. Il 20 settembre 2021 i ricorrenti proponevano dinanzi al Tribunale una domanda di risarcimento danni fondata sull'articolo 268 TFUE, sull'articolo 340, secondo comma, TFUE e sull'articolo 60, paragrafo 3, del regolamento 2016/1624 (11) chiedendo il risarcimento del danno da loro subito in ragione di un asserito comportamento illecito tenuto da Frontex prima, durante e dopo l'operazione congiunta di rimpatrio.

24. I ricorrenti sostenevano che Frontex aveva ommesso di adempiere gli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 16, 22, 25, 26, 28, 34 e 72 del regolamento 2016/1624, unitamente ai passaggi da 1 a 5 della procedura operativa standard (12) e all'articolo 4 del codice di condotta (13), il che implicava una violazione dei diritti fondamentali loro garantiti dagli articoli 1, 4, 18, 19, 24, 41 e 47 della Carta.

25. I ricorrenti deducevano otto motivi. Con i loro motivi primo, secondo e terzo, accusavano Frontex di non aver adottato misure per prevenire una violazione dei loro diritti fondamentali in fase di preparazione dell'operazione congiunta di rimpatrio. Con i loro motivi quarto, quinto e sesto contestavano a Frontex di non aver garantito che l'operazione congiunta di rimpatrio fosse realizzata con modalità tali da salvaguardare i loro diritti fondamentali nel corso di detta operazione. Con i loro

motivi settimo e ottavo contestavano a Frontex di non aver adottato misure adeguate per valutare l'operazione congiunta di rimpatrio e trattare le loro denunce dopo tale operazione.

26. I ricorrenti chiedevano al Tribunale di accordare loro il risarcimento del danno per le violazioni di cui trattasi, sostenendo che erano soddisfatti i presupposti per l'insorgenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Essi chiedevano pertanto al Tribunale di condannare Frontex a versare loro a titolo di risarcimento la somma di EUR 96 212,55 per danni materiali e la somma di EUR 40 000 per danni morali, maggiorate di interessi.⁽¹⁴⁾ Essi chiedevano altresì la condanna di Frontex alle spese.

27. Frontex chiedeva il rigetto del ricorso e la condanna dei ricorrenti alle spese.

28. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso.

29. In primo luogo, il Tribunale riteneva che taluni documenti prodotti dai ricorrenti per la prima volta in sede di replica o prima della chiusura della fase orale del procedimento fossero inammissibili in quanto ingiustificatamente prodotti in maniera tardiva (punti da 41 a 46 e da 49 a 51 della sentenza impugnata).

30. In secondo luogo, il Tribunale decideva di esaminare anzitutto il presupposto del nesso di causalità tra l'asserito comportamento illecito e il danno lamentato (punto 55 della sentenza impugnata). Esso riteneva che i ricorrenti non avessero adeguatamente dimostrato un nesso di causalità diretto tra il danno invocato e il comportamento contestato a Frontex (punto 71 della sentenza impugnata).

31. Il Tribunale perveniva a tale conclusione sulla base di due linee di ragionamento. Nell'ambito della prima (punti da 62 a 66 della sentenza impugnata), esso iniziava osservando che gli argomenti dedotti dai ricorrenti si fondavano sulla premessa errata secondo cui, se non fosse stato per l'asserito mancato adempimento da parte di Frontex degli obblighi connessi alla protezione dei diritti fondamentali nel contesto dell'operazione congiunta di rimpatrio, essi non sarebbero stati illegittimamente rimpatriati in Turchia e non avrebbero subito il danno invocato (punto 62 della sentenza impugnata).

32. A tal proposito, il Tribunale osservava che, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, del regolamento 2016/1624, Frontex deve assicurare la tutela dei diritti fondamentali solo nell'esecuzione dei suoi compiti (punto 63 della sentenza impugnata). Esso continuava dichiarando che, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, lettere a) e b), e dell'articolo 28, paragrafo 1, di detto regolamento, il compito affidato a Frontex nell'ambito delle operazioni di rimpatrio è unicamente quello di fornire assistenza tecnica e operativa agli Stati membri e non di entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio. Quest'ultima valutazione, come emerge chiaramente dalla direttiva 2008/115/CE ⁽¹⁵⁾, rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri (punto 64 della sentenza impugnata). Analogamente, il Tribunale sottolineava che, in linea con la direttiva 2013/32/UE ⁽¹⁶⁾, solo gli Stati membri sono competenti ad esaminare le domande di protezione internazionale (punto 65 della sentenza impugnata).

33. Il Tribunale ha pertanto ritenuto che, posto che Frontex non ha alcuna competenza né quanto alla valutazione del merito delle decisioni di rimpatrio, né quanto alle domande di protezione internazionale, non potesse essere riconosciuto un nesso di causalità diretto tra il comportamento e il danno lamentato. Esso ha aggiunto che dall'articolo 42, paragrafi 1 e 2, del regolamento 2016/1624 emerge chiaramente che il danno ricade, in linea di principio, nella responsabilità esclusiva dello Stato membro ospitante (punto 66 della sentenza impugnata).

34. Nell'ambito della seconda linea di ragionamento (punti da 67 a 70 della sentenza impugnata), il Tribunale considerava che il danno lamentato non era una conseguenza diretta dell'asserito comportamento illecito di Frontex, bensì il risultato della scelta operata dai ricorrenti. Nello specifico, secondo il Tribunale: (i) il danno materiale connesso alle spese sostenute in Turchia era la conseguenza della loro scelta di non seguire le indicazioni di cui al permesso di viaggio temporaneo emesso dalle autorità turche; (ii) i danni materiali e morali derivanti dal viaggio in Iraq e dalla sistemazione in tale paese erano anch'essi conseguenza della loro decisione e non potevano essere direttamente ricondotti al comportamento di Frontex, e (iii) il danno materiale relativo alle spese per l'assistenza legale

nell'ambito delle denunce presentate contro Frontex derivava dalla loro decisione di avvalersi di un legale, il cui intervento non era obbligatorio.

35. Di conseguenza, tenuto conto del carattere cumulativo dei presupposti per l'insorgenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, il Tribunale respingeva il ricorso senza analizzare gli altri presupposti a tal fine necessari (punto 72 della sentenza impugnata).

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

36. Con la loro impugnazione presentata il 14 novembre 2023, WS e altri, ricorrenti, chiedono che la Corte annulli la sentenza impugnata, rinvi la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca o, in subordine, si pronunci essa stessa e dichiari la domanda fondata. Essi chiedono altresì alla Corte di condannare Frontex alle spese.

37. Nel suo controricorso presentato il 7 febbraio 2024, Frontex chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e condannare i ricorrenti alle spese.

38. I ricorrenti e Frontex hanno altresì presentato una replica e una controreplica rispettivamente il 18 aprile 2024 e il 27 maggio 2024.

39. Il 4 febbraio 2025 ha avuto luogo un'udienza nel corso della quale entrambe le parti hanno presentato osservazioni orali.

V. Analisi

40. I ricorrenti deducono quattro motivi di impugnazione. Il primo motivo verte su un errore di qualificazione dell'azione come una impugnazione della decisione che ha negato loro la protezione internazionale e/o della decisione (implicita) di rimpatrio. Il secondo motivo verte sul fatto che, in ragione di tale errata qualificazione, il Tribunale non ha valutato gli argomenti dedotti dai ricorrenti secondo cui il comportamento illecito di Frontex li avrebbe danneggiati e ha quindi ritenuto, erroneamente, che non sussistesse un nesso di causalità. Il terzo motivo verte sull'errata valutazione secondo cui il nesso di causalità tra il comportamento di Frontex e il danno subito dai ricorrenti era venuto meno a causa delle scelte dei ricorrenti. Con il quarto motivo viene contestato al Tribunale di aver erroneamente interpretato il regolamento di procedura nel dichiarare taluni documenti inammissibili.

41. Inizierò la mia analisi valutando gli argomenti dedotti da Frontex per contestare la ricevibilità della presente impugnazione (A). Analizzerò poi congiuntamente i primi due motivi di impugnazione (B), prima di passare al terzo (C) e al quarto (D) motivo di impugnazione.

A. Ricevibilità

42. Frontex contesta la ricevibilità della presente impugnazione sostanzialmente sulla base di quattro motivi.

43. In primo luogo, Frontex afferma che i primi tre motivi di impugnazione sono irricevibili poiché mettono in discussione le valutazioni compiute dal Tribunale in punto di fatto e, in particolare, l'esistenza della decisione di rimpatrio.

44. In secondo luogo, Frontex deduce che i primi tre motivi di impugnazione sono irricevibili nella misura in cui fanno valere la responsabilità solidale di Frontex e della Grecia, argomento questo che integra un nuovo motivo non dedotto nel corso del giudizio di primo grado.

45. In terzo luogo, Frontex eccepisce l'irricevibilità del primo e del secondo motivo di impugnazione in ragione della mancata indicazione degli elementi contestati della sentenza impugnata in maniera sufficientemente precisa.

46. In quarto luogo, Frontex mette in dubbio l'interesse dei ricorrenti a contestare la sentenza impugnata, posto che essi hanno già ottenuto un risarcimento dalla Grecia nell'ambito della loro azione dinanzi alla Corte EDU (v. paragrafo 22 delle presenti conclusioni).

47. I ricorrenti obiettano che la presente impugnazione è ricevibile e che gli argomenti dedotti da Frontex dovrebbero essere respinti.

48. Concordo.

49. In primo luogo, con i primi tre motivi di impugnazione, i ricorrenti non chiedono una nuova valutazione dei fatti e delle prove, bensì contestano la qualificazione giuridica operata dal Tribunale e sulla cui base detto giudice ha ritenuto che non vi fosse alcun nesso di causalità diretto tra il comportamento di Frontex e l'asserito danno.

50. A tal proposito, i ricorrenti sostengono che l'assunto del Tribunale secondo cui l'azione riguardava una contestazione della decisione di rimpatrio era un assunto in punto di diritto, non di fatto. Essi hanno eccepito, in primo grado, la mancanza di una decisione di rimpatrio, circostanza che Frontex era tenuta a verificare. La decisione del Tribunale di non valutare l'esistenza di una siffatta decisione è quindi il risultato di un errore giuridico. Analogamente, i ricorrenti osservano che il Tribunale ha ommesso di esaminare altri fatti rilevanti – ad esempio, la presenza o meno di un membro del personale di Frontex sul volo di rimpatrio o se Frontex avesse o meno ricevuto un elenco di nomi di rimpatriandi dalle autorità greche – a causa dell'errore di diritto consistente nell'errata qualificazione del loro ricorso.

51. I ricorrenti non chiedono pertanto alla Corte di accertare detti fatti, ma piuttosto di stabilire che il Tribunale avrebbe dovuto farlo. Inoltre, la questione se il ricorso a un legale fosse necessario non è una questione di fatto, ma implica una valutazione di carattere giuridico che i ricorrenti sono legittimati a contestare. Gli argomenti dedotti dai ricorrenti e riferiti a fatti sono, quindi, argomenti in diritto soggetti al riesame da parte della Corte in sede di impugnazione (17).

52. In secondo luogo, gli argomenti dedotti dai ricorrenti nei primi tre motivi di impugnazione e vertenti sulla responsabilità solidale di Frontex e della Grecia non sono stati sollevati per la prima volta in sede di impugnazione. Dagli argomenti sottoposti dalle parti dinanzi al Tribunale (18) si evince che i ricorrenti si erano fondati sull'argomento dell'esistenza di una responsabilità solidale di Frontex e della Grecia nelle operazioni di rimpatrio (19), nel senso che ciascuna di esse risponde del proprio comportamento e del danno arrecato ai ricorrenti.

53. In terzo luogo, i primi due motivi di impugnazione indicano precisamente i punti contestati della sentenza impugnata e illustrano le ragioni per cui detti punti sono, secondo i ricorrenti, viziati da un errore di diritto, il che consente alla Corte di comprendere quali elementi della sentenza impugnata sono contestati e di esercitare il suo potere di riesaminarne la legittimità.

54. In quarto luogo, come sostenuto in udienza, i ricorrenti avevano un interesse quando hanno proposto la loro domanda e detto interesse non è venuto meno, dal momento che la definizione consensuale della controversia con la Grecia non ha comportato l'estinzione della loro pretesa dinanzi ai giudici dell'Unione. Pertanto, l'obiettivo perseguito con la presente azione di garantire un adeguato risarcimento per il danno subito rispetto a Frontex non è stato conseguito. L'avvio, da parte dei ricorrenti, di procedimenti separati dinanzi a giudici diversi per asserite violazioni di regole diverse, segnatamente le disposizioni della CEDU, risultanti dalla medesima operazione congiunta di rimpatrio, può incidere, come indicato dai ricorrenti, sulla quantificazione dei danni.

55. Ritengo, quindi, che la presente impugnazione sia ricevibile.

B. Sui primi due motivi di impugnazione

56. Con i primi due motivi di impugnazione, vertenti sui punti da 62 a 66, 71 e 72 della sentenza impugnata, i ricorrenti sostengono, essenzialmente, che il Tribunale ha frainteso gli argomenti da loro sviluppati in primo grado. Per tale ragione, il Tribunale ha erroneamente concluso che non era stata

dimostrata l'esistenza di un nesso di causalità e non ha pertanto esaminato nessuno degli otto motivi dedotti in primo grado.

57. I ricorrenti affermano di aver asserito che Frontex aveva causato loro un danno violando i propri obblighi e non violando obblighi che possono essere attribuiti unicamente a Stati membri. Pertanto, la loro azione in primo grado riguardava l'adempimento, da parte di Frontex, degli obblighi ad essa incombenti, ai sensi del regolamento 2016/1624, di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali nell'attuazione dell'operazione congiunta di rimpatrio. Tuttavia, il Tribunale ha invece interpretato detta azione come un'impugnazione della decisione di negare loro la protezione internazionale e/o della decisione (implicita) di rimpatrio adottata nei loro confronti dalle autorità greche. Per tale ragione, il Tribunale non ha imputato il comportamento illecito a Frontex, né valutato se esistesse un nesso di causalità tra detto comportamento e il danno lamentato. Se il Tribunale non avesse frainteso gli argomenti da essi sviluppati, esso avrebbe valutato tutti gli otto motivi in diritto dedotti nell'ambito del primo grado di giudizio, ciascuno dei quali contesta una violazione di obblighi diversi gravanti su Frontex ai sensi del diritto dell'Unione, violazioni che, a parere dei ricorrenti, sono sfociate in una lesione dei loro diritti fondamentali e hanno cagionato loro dei danni. I ricorrenti affermano, inoltre, che il Tribunale ha erroneamente interpretato l'articolo 42, paragrafi 1 e 2, del regolamento 2016/1624, poiché detta disposizione non è collegata alla responsabilità di Frontex per il mancato adempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza di detto regolamento.

58. Frontex contesta tali affermazioni e osserva che i primi due motivi di impugnazione dovrebbero essere respinti.

59. Ritengo, anzitutto, che, nella parte contestata della sentenza impugnata, il Tribunale non abbia portato a termine il proprio ragionamento. Esso non ha spiegato in che modo le sue considerazioni – secondo cui solo gli Stati membri sono competenti per le decisioni di rimpatrio e per le domande di protezione internazionale – siano collegate alla sua conclusione circa l'assenza di un nesso di causalità.

60. A mio avviso, detta parte ambigua della sentenza impugnata può essere intesa in due modi. In primo luogo, detta sentenza può essere letta nel senso che il Tribunale ha frainteso gli argomenti dei ricorrenti in primo grado ritenendo che fossero diretti a contestare la validità della decisione di rimpatrio e non invece la mancata verifica, da parte di Frontex, dell'esistenza stessa di una tale decisione. In secondo luogo, detta sentenza può essere intesa nel senso che il Tribunale ha ritenuto che Frontex non poteva essere chiamata a rispondere dei danni, nella misura in cui essa si limita a supportare le operazioni di rimpatrio degli Stati membri. In quest'ottica, il Tribunale ha ritenuto implicitamente che il divieto per Frontex di valutare il merito delle decisioni di rimpatrio, come sancito all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento 2016/1624, la esonera dal verificare che un'operazione di rimpatrio riguardi persone destinatarie di una decisione di rimpatrio.

61. Se la prima lettura della sentenza impugnata è corretta, il Tribunale ha commesso un errore di diritto applicando impropriamente le nozioni di imputazione e di causalità.

62. La nozione di nesso di causalità, da un lato, risponde alla questione della causa e dell'effetto, vale a dire se l'(in)azione di uno specifico soggetto (causa) comporti i danni fatti valere (effetto). La nozione di imputazione, dall'altro, collega il comportamento illecito al soggetto rilevante (20).

63. Se, secondo la domanda proposta dinanzi al Tribunale, l'(in)azione di Frontex rappresenta la causa, il Tribunale non può rispondere alla questione dell'esistenza o meno di un collegamento tra detta causa e l'asserito danno esaminando l'(in)azione di un attore diverso (nella specie, la Grecia).

64. In altre parole, per concludere che Frontex non poteva cagionare l'asserito danno, il Tribunale avrebbe dovuto prendere le mosse dall'asserita (in)azione di Frontex e concludere poi che detto asserito comportamento illecito non era una causa sufficientemente diretta di detto danno. È vero che il Tribunale può essere giunto alla conclusione che Frontex non poteva aver causato il danno di cui trattasi considerando che la verifica dell'esistenza della decisione di rimpatrio non rientra nella competenza di detta agenzia (21). Questa è la seconda possibile lettura della sentenza impugnata da me proposta. Tuttavia, non è quanto dichiarato (almeno non espressamente) dal Tribunale. Il Tribunale si è concentrato piuttosto sul fatto che l'adozione di una decisione di rimpatrio rientra nella competenza

degli Stati membri e non di Frontex. I ricorrenti, come da loro ribadito in occasione dell'udienza dinanzi a questa Corte, non hanno mai contestato tale circostanza.

65. Pertanto, una conclusione possibile è che il Tribunale abbia confuso imputazione e causa non collegando il comportamento corretto al soggetto corretto e abbia quindi valutato in maniera errata l'esistenza del nesso di causalità (22).

66. Tuttavia, come ho spiegato, è anche possibile che il Tribunale abbia considerato che Frontex non è tenuta a verificare se le persone soggette all'operazione congiunta di rimpatrio siano effettivamente rimpatriandi, nel senso che esiste una decisione esecutiva di rimpatrio che li riguarda. Pertanto, posto che l'asserito comportamento illecito non può essere imputato a Frontex, il Tribunale potrebbe essere giunto alla logica conclusione che non poteva esserci un nesso di causalità tra detto comportamento e il danno.

67. Ove questa seconda lettura della sentenza impugnata sia corretta, occorre rispondere a due questioni. In primis, occorre stabilire se su Frontex incombono, ai sensi del diritto dell'Unione, propri obblighi nell'ambito delle operazioni congiunte di rimpatrio, compreso l'obbligo di verificare se esista una decisione di rimpatrio con riferimento a ciascuna delle persone condotte a bordo dell'aereo. Inoltre, ove Frontex abbia un obbligo siffatto, ma un obbligo identico gravi anche sulla Grecia, occorre stabilire se Frontex possa essere chiamata a rispondere da sola dell'intero ammontare del danno. Esaminerò queste due questioni una dopo l'altra.

1. Sull'esistenza di un obbligo di verifica in capo a Frontex in forza del regolamento 2016/1624

68. I ricorrenti affermano che l'intero danno da loro subito deriva dalla loro inclusione nell'operazione congiunta di rimpatrio. Se Frontex avesse adempiuto il suo obbligo di sincerarsi dell'esistenza di una decisione di rimpatrio nei loro confronti, essa avrebbe scoperto che non ve n'era alcuna e i ricorrenti sarebbero stati esclusi da detta operazione di rimpatrio. Pertanto, la causa principale del danno da loro subito è l'omessa verifica, da parte di Frontex, dell'esistenza della decisione di rimpatrio, omissione a causa della quale essa ha violato i loro diritti fondamentali, compreso il principio di «non-refoulement».

69. Occorre pertanto stabilire se su Frontex incombesse un siffatto obbligo di verifica ai sensi del regolamento 2016/1624.

70. È anzitutto pacifico che la Carta non può, da sola, attribuire nuovi poteri o compiti all'Unione europea. (23)

71. Pertanto, come correttamente osservato dal Tribunale al punto 63 della sentenza impugnata, l'articolo 34, paragrafo 1, del regolamento 2016/1624 attribuiva a Frontex l'obbligo di assicurare la tutela dei diritti fondamentali solo nell'esecuzione dei suoi compiti ai sensi di detto regolamento.

72. Ciò detto, nell'esecuzione dei suoi compiti, Frontex deve garantire il rispetto dei diritti fondamentali. Tutte le istituzioni e gli organi dell'Unione sono vincolati dalla Carta in forza del suo articolo 51, paragrafo 1, cosicché la riaffermazione di un siffatto obbligo all'articolo 34, paragrafo 1, del regolamento 2016/1624 ha carattere meramente dichiarativo.

73. Il regolamento 2016/1624 trattava gli obblighi gravanti su Frontex nell'ambito delle operazioni di rimpatrio all'articolo 28. In base al suo paragrafo 1 (24), Frontex fornisce l'assistenza necessaria e assicura il coordinamento o l'organizzazione di operazioni di rimpatrio in conformità della direttiva 2008/115.

74. La direttiva 2008/115 vieta i rimpatri in assenza di una decisione esecutiva di rimpatrio (25). La rilevanza data alla decisione di rimpatrio mira, tra l'altro, a garantire che il rimpatrio non leda il principio di «non-refoulement» (26).

75. Ciò si riflette nel regolamento 2016/1624. Il suo articolo 4, lettera h), prevede che uno degli elementi della gestione europea integrata delle frontiere è il «rimpatrio di cittadini di paesi terzi *soggetti a decisioni di rimpatrio* adottate da uno Stato membro» (27).

76. Anche la nozione di «rimpatriando» nell'articolo 2, punto 13, del regolamento 2016/1624 presuppone l'esistenza di una «decisione di rimpatrio», che, ai sensi dell'articolo 2, punto 12, del medesimo indica una decisione amministrativa o giudiziaria ovvero un atto che attesti o dichiari l'illegalità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga o attesti l'obbligo di rimpatrio, nel rispetto della direttiva 2008/115.

77. È, quindi, possibile concludere che, nel regolamento 2016/1624, il legislatore dell'Unione intende stabilire che le operazioni congiunte di rimpatrio coordinate e/o organizzate da Frontex possono coinvolgere unicamente persone soggette a decisioni di rimpatrio esecutive.

78. Verificando l'esistenza di una decisione di rimpatrio con riferimento a tutte le persone nei cui confronti ha luogo un'operazione congiunta di rimpatrio da essa coordinata e/o organizzata, Frontex adempie pertanto il suo obbligo di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali, incluso il principio di «non-refoulement», nell'esecuzione dei suoi compiti, come richiesto dall'articolo 34, paragrafo 1, del regolamento 2016/1624.

79. Allo stesso tempo, una tale verifica non contrasta con l'articolo 28, paragrafo 1, di detto regolamento, ai sensi del quale l'assistenza fornita da Frontex non include «entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio». Verificare l'esistenza di una decisione di rimpatrio non è lo stesso che valutarne il contenuto e tale verifica non lede pertanto il divieto di entrare nel merito di una siffatta decisione che ricade nella competenza degli Stati membri (28).

80. Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, Frontex non ha negato che i compiti ad essa affidati comprendono la verifica dell'esistenza delle decisioni di rimpatrio. Tuttavia, Frontex ha sostenuto di aver soddisfatto tale obbligo nel contesto dell'operazione congiunta di rimpatrio poiché era in possesso dell'elenco di nomi ricevuto dalle autorità greche contenente i nomi dei ricorrenti. Frontex ha inoltre affermato che, tenuto conto del principio di leale cooperazione, essa avrebbe potuto mettere in discussione la regolarità di detto elenco solo ove fosse stata a conoscenza di circostanze di fatto indicanti la possibilità che detto documento fosse errato, ipotesi non verificatasi nel caso di specie.

81. I ricorrenti sostengono, tuttavia, che l'elenco di cui trattasi conteneva i nomi di persone che non avevano presentato domanda di asilo e non l'elenco dei rimpatriandi, fermo restando che si trattava, quanto a loro, di informazioni sbagliate posto che essi avevano manifestato la loro intenzione di presentare tale domanda.

82. Tale discussione, anche se rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità di Frontex, avrebbe dovuto essere compiuta dal Tribunale nel quadro dell'accertamento dei fatti. Nel contesto della presente impugnazione, ciò che rileva è che detta discussione non è collegata alla questione della possibile esistenza di un nesso di causalità tra la mancata verifica, da parte di Frontex, dello status di rimpatriandi dei ricorrenti e il danno da essi subito in ragione del loro rimpatrio. Il Tribunale, avendo negato l'esistenza di un nesso di causalità, non ha accertato detti fatti rilevanti, che sono pertinenti ai fini degli altri presupposti della responsabilità. Se Frontex potesse dimostrare di aver fatto quanto possibile e sufficiente per verificare che i ricorrenti erano in effetti rimpatriandi, non vi sarebbe alcuna violazione dell'obbligo ad essa incombente o una siffatta violazione non sarebbe sufficientemente grave. Pertanto, tale discussione concerne un altro presupposto della responsabilità extracontrattuale, ma è irrilevante per stabilire se esista il nesso di causalità.

83. Per concludere, ai sensi del regolamento 2016/1624, Frontex è tenuta a verificare che, per ciascuna delle persone coinvolte in un'operazione congiunta di rimpatrio, esista una decisione di rimpatrio, aspetto questo importante per adempiere il suo obbligo di garantire il rispetto del principio di «non-refoulement» nell'esecuzione dei suoi compiti. Frontex stessa non lo nega. Il Tribunale ha pertanto commesso un errore di diritto ritenendo che non vi potesse essere alcun nesso di causalità tra l'asserito comportamento illecito di Frontex e il danno subito dai ricorrenti.

2. Sull'esistenza di una responsabilità solidale di Frontex e dello Stato membro ospitante

84. In base alla seconda lettura della sentenza impugnata, è anche possibile che il Tribunale non abbia imputato il comportamento asseritamente illegittimo a Frontex poiché riteneva che detta agenzia e uno Stato membro non potessero essere responsabili solidamente del medesimo danno.

85. Secondo la dottrina, la nozione di responsabilità solidale, detta anche responsabilità condivisa o concorrente, indica di norma situazioni in cui sia l'Unione europea che gli Stati membri rispondono per distinte violazioni del diritto dell'Unione che causano un solo danno (29). Particolare attenzione è stata dedicata, a tal riguardo, a Frontex (30). La nozione di responsabilità solidale sembra esprimere l'idea che più soggetti possano essere chiamati a rispondere per il medesimo danno (da cui la nozione di responsabilità condivisa o solidale) unitamente alla possibilità per il danneggiato di agire nei confronti di ciascuno di essi per l'intero danno (31).

86. I ricorrenti sembrano avvalersi della nozione di responsabilità solidale in tal senso. A loro avviso, a livello di attuazione dell'operazione congiunta di rimpatrio, sia Frontex che la Grecia sono entrambe tenute a verificare che vi sia una decisione di rimpatrio prima di rimpatriare una persona. Una persona rimpatriata erroneamente a causa della mancata verifica dell'esistenza di una decisione di rimpatrio può chiedere di essere risarcita sia da Frontex che da uno Stato membro. Infatti, nel sistema di tutela giurisdizionale attualmente in essere nell'Unione europea, il danneggiato non può agire contro Frontex e contro uno Stato membro dinanzi allo stesso giudice, poiché la competenza a conoscere di tali domande è attribuita ad organi giurisdizionali diversi.

87. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento 2016/1624 stabilisce che la guardia di frontiera e costiera europea – vale a dire, Frontex e gli Stati membri (32) – devono attuare la gestione europea integrata delle frontiere come “responsabilità condivisa”, mentre gli Stati membri devono mantenere la responsabilità primaria nella gestione delle loro sezioni di frontiera esterna (33).

88. La responsabilità condivisa può comportare una responsabilità solidale per danni. Mentre uno Stato membro può essere chiamato a rispondere per qualsiasi tipo di azione o omissione, Frontex può essere solidalmente responsabile solo per le azioni e le omissioni che rientrano nei compiti ad essa affidati dal diritto dell'Unione. La possibile insorgenza di una responsabilità solidale non è una questione meramente teorico-dottrinale. Tale questione ha potenzialmente importanti implicazioni non soltanto per Frontex, i cui poteri crescono con ogni modifica apportata alla normativa dell'Unione che disciplina tale agenzia, ma anche per una serie di altre agenzie dell'Unione che svolgono i rispettivi compiti in collaborazione con gli Stati membri.

89. Già nella propria iniziale giurisprudenza, come nella sentenza *Kampffmeyer e a./Commissione* (34), la Corte di giustizia ha ritenuto che le istituzioni dell'Unione potessero essere corresponsabili con gli Stati membri. Dalla recente sentenza nella causa *Kočner/Europol* (35) sembra emergere una qualche incertezza quanto alla possibilità che la responsabilità condivisa possa comportare una responsabilità solidale se quest'ultima non è espressamente prevista dal legislatore dell'Unione in una specifica situazione. In quest'ultima sentenza, la Corte ha concluso che l'articolo 50 del regolamento (UE) 2016/794 (36) ha introdotto una responsabilità solidale dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto, nota come Europol, e di uno Stato membro per il trattamento illecito dei dati quale regime particolare che deroga al regime generale di responsabilità extracontrattuale previsto da tale regolamento (37).

90. Da quanto mi è dato comprendere, con detta sentenza, la Corte non ha inteso stabilire che la responsabilità solidale rappresenta un'eccezione nei casi in cui gli Stati membri condividono la responsabilità per le medesime azioni con istituzioni o organi dell'Unione, il che dipende dal fatto che tale responsabilità sia prevista dalla normativa dell'Unione. La specificità della norma contenuta nel regolamento 2016/794, richiamata dalla Corte, era data piuttosto dal fatto che essa introduceva un meccanismo in due fasi che dispensava l'interessato dall'obbligo di imputare il trattamento illecito di dati a Europol o a uno Stato membro, rendendo sufficiente dimostrare che un siffatto trattamento era intervenuto (38).

91. La situazione nella presente causa differisce da quella nella causa *Kočner/Europol*. Mentre tale norma era giustificata nell'ambito di tale causa in virtù del fatto che era impossibile per l'interessato dimostrare se il trattamento illecito di dati fosse imputabile a Europol o a uno Stato membro, nel presente caso è possibile attribuire la medesima omissione sia a Frontex che alla Grecia. In base al diritto dell'Unione, entrambe sono tenute in proprio a non consentire il rimpatrio di una persona che non è destinataria di una decisione di rimpatrio. Se Frontex o la Grecia avessero effettuato detta verifica e a condizione che non vi fosse effettivamente una decisione di rimpatrio, come sostenuto dai

ricorrenti, questi ultimi sarebbero stati esclusi dall'operazione congiunta di rimpatrio. Pertanto, in questo particolare contesto, la causa del danno potrebbe essere imputata ad entrambi gli attori, poiché ciascuno di essi avrebbe potuto prevenire l'insorgenza del danno.

92. Occorre stabilire se il fatto che la competenza primaria per i rimpatri è attribuita agli Stati membri impedisca a Frontex di essere anch'essa considerata responsabile per le medesime omissioni. Se la Corte dovesse aderire a una siffatta interpretazione, probabilmente Frontex non potrebbe mai essere chiamata a rispondere di azioni o omissioni illegittime nell'ambito di operazioni di rimpatrio, poiché obblighi analoghi gravano anche sugli Stati membri. A mio avviso, ciò ridurrebbe indebitamente la responsabilità di Frontex e metterebbe a rischio la tutela dei diritti fondamentali.

93. Ritengo quindi che, in situazioni in cui Frontex e gli Stati membri condividono obblighi nell'ambito di operazioni congiunte di rimpatrio, Frontex possa essere considerata responsabile del danno cagionato dalla violazione di tali obblighi, anche se uno Stato membro può essere ritenuto responsabile in parallelo per il medesimo danno.

94. A mio avviso, pertanto, il Tribunale ha errato nel concludere che non poteva riscontrarsi un nesso di causalità tra la mancata verifica da parte di Frontex e i danni asseriti dai ricorrenti sulla base del fatto che l'azione illecita non poteva essere imputata a Frontex nei casi in cui essa poteva essere imputata a uno Stato membro.

95. Occorre aggiungere che il Tribunale si fonda erroneamente sull'articolo 42, paragrafi 1 e 2, del regolamento 2016/1624. Come indicato dai ricorrenti, detta disposizione tratta specifiche irregolarità da parte dei membri del personale nel corso delle attività operative. Essa non influisce, né incide sulla responsabilità di Frontex per la violazione degli obblighi ad essa incombenti di garantire il rispetto dei diritti fondamentali ai sensi di detto regolamento, come previsto dall'articolo 60, paragrafo 3, di quest'ultimo (39).

96. In sintesi, che sia corretta la prima o la seconda lettura della sentenza impugnata, la conclusione del Tribunale, secondo cui non vi era alcun nesso di causalità tra le omissioni di Frontex e il danno subito dai ricorrenti, è giuridicamente errata.

97. Ritengo, pertanto, che il primo e il secondo motivo di impugnazione siano fondati.

C. Sul terzo motivo di impugnazione

98. Con il terzo motivo di impugnazione, vertente sui punti da 66 a 72 della sentenza impugnata, i ricorrenti sostanzialmente affermano che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che il nesso di causalità era venuto meno a causa delle scelte dei ricorrenti.

99. La prima parte di detto motivo di impugnazione riguarda i danni materiali e morali collegati con la Turchia e con l'Iraq, mentre la seconda parte di detto motivo di impugnazione riguarda il danno materiale relativo alle spese per l'assistenza legale sostenute nell'ambito delle denunce presentate contro Frontex (40). Tratterò queste due questioni separatamente.

1. Sul nesso di causalità con riferimento ai danni materiali e morali collegati con la Turchia e con l'Iraq

100. Ai punti 68 e 69 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che i danni materiali e morali collegati alla sistemazione a Saruj (Turchia), alla fuga verso l'Iraq e, infine, alla sistemazione in quest'ultimo paese, fossero stati causati dalla scelta compiuta dai ricorrenti stessi e non dal comportamento di Frontex. Non vi era pertanto alcun nesso tra il comportamento di Frontex e i danni cagionati. I ricorrenti ritengono che tali constatazioni siano viziate da un errore di diritto.

101. Come osservato dalla dottrina giuridica, esiste una distinzione tra il nesso di causalità materiale e il nesso di causalità giuridica (41).

102. Nel pronunciarsi sulla causalità materiale, il giudice si chiede se il comportamento illecito sia una *conditio sine qua non* per il danno fatto valere. Se ne parla spesso come del test «*but for* [se non per]».

Applicato a livello di Unione, esiste un nesso di causalità ove, *se non per* la condotta dell'istituzione o organo dell'Unione, il danno non si sarebbe verificato. Se il comportamento consiste in un'omissione, si tratta di stabilire se il danno non si sarebbe verificato ove l'istituzione o l'organo dell'Unione avesse adempiuto il proprio obbligo come richiesto dal diritto dell'Unione. Se la risposta è affermativa, vi è un nesso di causalità materiale.

103. Partendo dal punto 67 della sentenza impugnata, il Tribunale sembra aver compiuto la sua analisi sulla base della premessa dell'esistenza di detta causalità materiale. Se così non fosse, allora non avrebbe senso concludere, come ha fatto il Tribunale, che il nesso di causalità tra il comportamento di Frontex e il danno lamentato era venuto meno a causa delle scelte dei ricorrenti. Pertanto, il ragionamento del Tribunale presuppone che la mancata verifica, da parte di Frontex, dell'esistenza di una decisione di rimpatrio fosse la *conditio sine qua non* che ha generato il danno subito dai ricorrenti. Certamente, una siffatta conclusione può trarsi unicamente laddove la decisione di rimpatrio non sia esistita, circostanza questa che non è stata accertata nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale. Tuttavia, in tal caso, il test «*but for*» sarebbe soddisfatto. In altre parole, compiendo tale verifica, Frontex avrebbe potuto accertare l'inesistenza di una decisione di rimpatrio e i ricorrenti non sarebbero stati ricompresi nell'operazione congiunta di rimpatrio e non avrebbero, di conseguenza, subito il danno invocato.

104. Il test «*but for*» non distingue tra le diverse tipologie di conseguenze; non chiede se le conseguenze siano verosimili o inverosimili, prevedibili o imprevedibili, immediate o remote (42). Tuttavia, i sistemi giuridici degli Stati membri spesso limitano la causalità materiale introducendo condizioni aggiuntive ai fini dell'insorgenza della responsabilità. Di norma, si parla al riguardo di nesso di causalità giuridica.

105. I giudici, a livello sia nazionale che di Unione, esprimono queste condizioni aggiuntive ricorrendo a termini e nozioni diverse(43). I giudici dell'Unione hanno così utilizzato, senza spiegare cosa intendessero, espressioni come pregiudizio derivante *in maniera sufficientemente diretta* dal comportamento illecito, *rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto* tra il comportamento delle istituzioni e il danno o comportamento integrante *la causa determinante* del danno (44).

106. In tale ottica, al punto 67 della sentenza impugnata, il Tribunale ha osservato che «il solo fatto che il comportamento illecito rappresentava una condizione necessaria (una condizione *sine qua non*), per l'insorgenza del danno, nel senso che il danno non si sarebbe verificato in assenza di tale comportamento, *non è sufficiente nel diritto dell'Unione per accertare un nesso di causalità*» (45).

107. La Corte non ha utilizzato tale formulazione nella propria giurisprudenza (46). Tuttavia, sembra che anche la Corte non ritenga sempre sufficiente il test «*but for*» per riconoscere la responsabilità. Così, in una serie di sentenze, la Corte ha ritenuto che i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri a cui rinvia il secondo paragrafo dell'articolo 340 TFUE non possano essere invocati per dedurre l'esistenza di un obbligo dell'Unione europea di risarcire *qualsiasi conseguenza dannosa, anche remota*. (47)

108. Pertanto, anche se avvocati generali (48) e dottrina (49) hanno osservato che la giurisprudenza della Corte sulla valutazione del nesso di causalità non è sistematica ed evolve necessariamente di caso in caso, è possibile concludere che nel diritto dell'Unione in materia di responsabilità extracontrattuale esiste un modo certo di intendere il nesso di causalità giuridica.

109. In particolare, fin dall'inizio, la giurisprudenza ha posto limiti al test «*but for*», escludendo la responsabilità delle istituzioni e degli organi dell'Unione per danni *troppo remoti*.

110. In tale giurisprudenza è stato talvolta indicato che il danno era troppo remoto in ragione del contributo dato ad esso da altri soggetti, compreso lo stesso danneggiato. Nella sentenza Trubowest, ad esempio, la Corte di giustizia ha ritenuto che, «anche nel caso di un eventuale concorso delle istituzioni nel danno per il quale è richiesto il risarcimento, detto concorso potrebbe essere troppo remoto a causa di una responsabilità incombente ad altri soggetti, tra i quali eventualmente i ricorrenti» (50).

111. A mio parere, le cause che prendono in considerazione il contributo del danneggiato sono state sviluppate caso per caso (51) e non come risultato di una teoria organica concernente la valutazione giuridica del nesso di causalità (52).

112. Il contributo del danneggiato al danno causato dall'istituzione o dall'organo dell'Unione è stato trattato dai giudici dell'Unione in due modi diversi. In taluni casi, il contributo del danneggiato è stato preso in considerazione quale elemento che ha comportato una riduzione dell'ammontare del danno di cui l'istituzione o l'organo dell'Unione sono stati chiamati a rispondere, ma non tale da far venir meno il nesso di causalità (53). In una serie di altri casi, il contributo del danneggiato è stato considerato come un elemento idoneo a far venir meno il nesso di causalità. In detti casi, i giudici dell'Unione hanno sostenuto che il comportamento del danneggiato, e non il comportamento dell'istituzione, era la causa determinante del danno(54).

113. I ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto poiché la giurisprudenza prende in considerazione il contributo del danneggiato ai fini della limitazione del danno e non come fattore idoneo a far venir meno il nesso di causalità. Tale argomento non può essere accolto, poiché, come dimostrato in precedenza, coesistono entrambi gli orientamenti giurisprudenziali.

114. Tuttavia, la pregressa giurisprudenza in cui la Corte ha ravvisato il venir meno del nesso di causalità in ragione delle scelte compiute dai danneggiati, si riferiva, a mio avviso, principalmente al danno patito nell'ambito dello svolgimento di attività commerciali e non può quindi essere automaticamente trasposta alla presente causa. Si trattava per lo più di cause riferite al mercato, come cause in materia di dumping (55), di concorrenza (56) o di fusioni (57) in cui i danneggiati erano operatori economici e la Corte ha concluso nel senso che la negligenza o semplicemente una valutazione commerciale errata di dette parti ha comportato il venir meno del nesso di causalità.

115. Il danno asserito nella presente causa non ha nulla a che vedere con il normale rischio aziendale di cui gli operatori del mercato devono tener conto. Analogamente, non si può sostenere che tale danno si sia verificato in ragione del comportamento negligente dei ricorrenti, né tanto meno che detta negligenza sia stata la causa determinante del danno, circostanza questa che costituiva una delle ragioni per cui la Corte ha negato l'esistenza di un nesso di causalità nella causa Trubowest (58).

116. Piuttosto, nella presente causa, il danno è il risultato di un'asserita violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti, ivi compreso il principio di «non-refoulement», che erano, nel contempo, in una posizione vulnerabile (59). Considerando che i ricorrenti erano curdi siriani rimpatriati in Turchia, non mi sembra oggettivamente possibile qualificare la loro decisione di fuggire in Iraq, in quanto paese che consideravano sicuro, come una decisione pienamente autonoma da parte loro. Infatti, quand'anche si fosse trattato di una loro decisione e l'alternativa di restare in Turchia non fosse stata preclusa, tale decisione sarebbe difficilmente risultata da una loro «libera scelta».

117. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di concludere che, nella presente causa, il nesso di causalità materiale non è venuto meno in ragione della scelta compiuta dai ricorrenti. In mancanza dell'asserita illegittima omissione da parte di Frontex, i ricorrenti non si sarebbero trovati a dover compiere una tale difficile scelta di vita.

118. Reputo pertanto fondata la prima parte del terzo motivo di impugnazione.

119. Ciò detto, non escludo la possibilità di considerare talune voci di danno fatte valere dai ricorrenti come troppo lontane rispetto all'omissione di Frontex e di escludere pertanto la responsabilità di quest'ultima rispetto ad esse. Ciò riguarda principalmente il danno materiale relativo ai costi sostenuti per stabilirsi in Iraq, che i ricorrenti non avrebbero potuto evitare a prescindere dal paese di stabilimento. Nell'ambito della valutazione del nesso di causalità giuridica, potrebbero esserci ragioni per escludere detta tipologia di danno. Tuttavia, si tratta di un tipo di ragionamento diverso da quello, giuridicamente errato, compiuto dal Tribunale, secondo cui la decisione dei ricorrenti ha fatto venir meno il nesso di causalità tra l'omissione di Frontex e il danno da essi subito. Solo detto ragionamento era oggetto della presente impugnazione.

2. Sul nesso di causalità con riferimento al danno materiale collegato alle spese per assistenza legale sostenute nell'ambito del meccanismo di denuncia

120. I ricorrenti sostengono inoltre che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere, al punto 70 della sentenza impugnata, che, nell'ambito della presente causa, il patrocinio di un legale non fosse necessario ai fini della presentazione delle loro denunce a Frontex, e ciò alla luce delle particolari circostanze concernenti l'illegittima trattazione delle loro denunce da parte di Frontex e la mancata conoscenza, da parte loro, delle lingue dell'Unione.

121. Ritengo che il Tribunale non abbia commesso alcun errore nell'argomentare in diritto su detta voce di danno.

122. Nella sentenza *Internationaler Hilfsfonds/Commissione* (60), la Corte ha ritenuto che non vi fosse alcun nesso di causalità diretto tra il danno subito, costituito dalle spese legali sostenute nel corso dei procedimenti di denuncia dinanzi al Mediatore europeo, e le azioni della Commissione, poiché le persone sono libere di scegliere di adire detto Mediatore e le spese da esse sostenute non possono quindi essere considerate come un danno imputabile all'istituzione in causa.

123. Nella presente causa, non ravviso ragioni che impediscano di giungere a una conclusione analoga con riferimento alle denunce dei ricorrenti nel contesto del meccanismo di denuncia previsto dal regolamento 2016/1624 (61).

124. Analogamente alle procedure dinanzi al Mediatore, il meccanismo di denuncia è un meccanismo amministrativo che non ha carattere obbligatorio in base al diritto dell'Unione, né preclude altri rimedi giudiziali o amministrativi (62)

125. Quanto alle affermazioni dei ricorrenti in merito alla mancata adeguata trattazione delle loro denunce da parte di Frontex, essa non mette in discussione la natura stessa del meccanismo di denuncia.

126. Parimenti, non convincono nemmeno gli argomenti dedotti dai ricorrenti fondati sulla loro mancata conoscenza delle lingue dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 10, secondo comma, del regolamento 2016/1624, il modulo di denuncia standardizzato è reso disponibile sul sito web di Frontex e su supporto cartaceo nel corso di tutte le attività di Frontex «nelle lingue che i cittadini di paesi terzi comprendono o che ragionevolmente si suppone comprendano». Ciò indica che il legislatore dell'Unione ha tenuto conto di tale aspetto senza trarne tuttavia alcuna conclusione quanto alla necessità di ricorrere all'assistenza legale.

127. Ritengo pertanto che la seconda parte del terzo motivo di impugnazione debba essere respinta in quanto infondata.

D. Sul quarto motivo di impugnazione

128. Con il quarto motivo di impugnazione, i ricorrenti lamentano che, nei punti da 44 a 46, 50 e 51 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto reputando inammissibili talune prove, segnatamente gli allegati C.1, da C.3 a C.6 ed E.1. A loro avviso, il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 85, paragrafo 2, del suo regolamento di procedura, in quanto la preclusione di cui a detta disposizione non si applica alla prova contraria e all'ampliamento delle precedenti deduzioni istruttorie, come nel presente caso.

129. A tal proposito, i ricorrenti sostengono che: (i) l'allegato C.1 (una perizia del 2022), gli allegati C.4 e C.5 (due relazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 2016) e l'allegato C.6 (estratti dalla relazione annuale del 2016 dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) costituiscono prove contrarie poiché motivano affermazioni formulate in precedenza e replicano ad argomenti sollevati dalla difesa di Frontex; (ii) l'allegato C.3 (dichiarazione scritta non datata di uno dei ricorrenti) costituisce un ampliamento di deduzioni istruttorie precedenti, e (iii) l'allegato E.1 (il piano operativo che Frontex ha inviato ai ricorrenti nel 2017) non pregiudica i diritti della difesa di Frontex poiché il suo contenuto le era noto.

130. Frontex eccepisce che il quarto motivo di impugnazione è inoperante e, in ogni caso, infondato. In primis, detto motivo non influenza in alcun modo l'esito della causa a prescindere che gli allegati siano inclusi o meno nel fascicolo. Secondariamente, consentire che qualsiasi prova prodotta in fase avanzata

sia ammessa come prova contraria significherebbe non applicare mai la preclusione di cui all'articolo 85, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura del Tribunale; inoltre, come correttamente ritenuto dal Tribunale, i ricorrenti non hanno spiegato il perché della tardiva produzione della prova.

131. A mio avviso, contrariamente a quanto sostenuto da Frontex, il quarto motivo di impugnazione non è inoperante (63).

132. Secondo la giurisprudenza, il principio imperante nel diritto dell'Unione è quello della libera acquisizione delle prove, sicché le parti hanno, in linea di principio, la facoltà di avvalersi, per provare un determinato fatto, di mezzi di prova di qualsiasi natura (64). Pertanto, anche documenti che non sono dirimenti ai fini dell'esito dell'azione, ma mirano soltanto, ad esempio, a chiarire la discussione o a integrare le informazioni fornite ai giudici dell'Unione sono ammissibili. Il diritto di una parte di produrre prove non è collegato alla loro oggettiva necessità ai fini della discussione.

133. Tuttavia, concordo con Frontex che tale motivo di impugnazione è infondato.

134. Come osservato dal Tribunale al punto 44 della sentenza impugnata, le parti devono motivare il ritardo nella presentazione o nell'offerta di prove nuove e i giudici dell'Unione hanno il potere di controllare la fondatezza di tali motivi e, ove tale produzione tardiva non sia giustificata in modo giuridicamente valido o fondata, di escluderle. A tal proposito, secondo la giurisprudenza, la presentazione tardiva di prove può, in particolare, essere giustificata dal fatto che la parte in questione non poteva disporre in precedenza o se la produzione tardiva di prove ad opera della parte avversa giustificano che il fascicolo sia completato, nel rispetto del principio del contraddittorio (65).

135. Nella presente causa, con riferimento ai documenti prodotti nella fase avanzata della replica (allegati C.1 e da C.3 a C.6), è evidente che detti documenti non si riferiscono a nuovi aspetti introdotti nel procedimento dalla difesa di Frontex. Inoltre, con riferimento al documento prodotto prima della chiusura della fase orale del procedimento (allegato E.1), è chiaro che l'errore compiuto dai ricorrenti stessi non costituisce una valida giustificazione per il ritardo e il fatto che la sua produzione non potesse verosimilmente ledere i diritti della difesa di Frontex è irrilevante.

136. In tali circostanze, il Tribunale era pienamente legittimato a ritenere che i ricorrenti non avessero giustificato in modo giuridicamente valido la tardiva produzione dell'elemento di prova di cui trattasi e, di conseguenza, a respingere detta prova come inammissibile.

137. Ritengo, pertanto, che il quarto motivo di impugnazione debba essere respinto in quanto infondato.

VI. Conseguenze

138. Alla luce dell'analisi che precede, propongo che la sentenza impugnata sia annullata con riferimento al primo e al secondo motivo di impugnazione e alla prima parte del terzo motivo di impugnazione e che l'appello sia respinto con riferimento alla seconda parte del terzo motivo di impugnazione e al quarto motivo di impugnazione.

139. Ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando quest'ultima annulla la decisione del Tribunale, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

140. Tale ipotesi non ricorre nel caso di specie. Pur ritenendo che il ragionamento seguito dal Tribunale, secondo cui il nesso di causalità non poteva essere accertato nel presente procedimento, sia giuridicamente errato, per stabilire se un siffatto nesso di causalità esista occorrerebbe accertare l'esistenza o meno di una decisione di rimpatrio. Ciò comporta una valutazione dei fatti che non è stata ancora compiuta dal Tribunale. Pertanto, la Corte di giustizia non può pronunciarsi sull'esistenza di un nesso di causalità, né sugli altri presupposti per l'insorgenza della responsabilità.

VII. Conclusione

141. Propongo alla Corte di:

- annullare la sentenza del Tribunale del 6 settembre 2023, WS e a./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492);
- rinviare la causa dinanzi al Tribunale.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Frontex è la denominazione comunemente utilizzata per indicare l'agenzia dell'Unione europea istituita nel 2004 con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 (GU 2004, L 349, pag. 1) con il nome di «Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea» al fine di assistere gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione. La denominazione ufficiale di detta agenzia è stata mutata in «Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera» dal regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, 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 (GU 2016, L 251, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento 2016/1624»), applicabile nel presente caso. Detto regolamento è stato sostituito dal regolamento (UE) 2019/1896, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU 2019, L 295, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento 2019/1896»).

3 Sentenza del 6 settembre 2023, WS e a./Frontex (T-600/21, in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2023:492)

4 V., ad esempio, sentenza del 5 marzo 2024, Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202, punti 117 e 118). Occorre osservare che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, i giudici dell'Unione non sono tenuti a valutare dette condizioni in un particolare ordine. V., ad esempio, sentenze del 18 marzo 2010, Trubowest Handel e Makarov/Consiglio e Commissione (C-419/08 P, Trubowest, EU:C:2010:147, punti da 40 a 50), e del 5 settembre 2019, Unione europea/Guardian Europe e Guardian Europe/Unione europea (C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, punto 148).

5 La Corte tratta la presente causa parallelamente ad un'altra causa, Hamoudi/Frontex (C-136/24 P), la quale solleva questioni importanti, benché differenti, in merito alla valutazione della condizione relativa al danno nell'ambito di un ricorso per risarcimento del danno proposto contro Frontex nel contesto delle sue attività operative in mare. V. conclusioni dell'avvocato generale Norkus nella causa Hamoudi/Frontex (C-136/24 P, EU:C:2025:257).

6 Secondo un articolo di giornale allegato al loro ricorso dinanzi al Tribunale (Amnesty International, «Greece: Evidence points to illegal forced return of Syrian refugees to Turkey», 28 ottobre 2016), a quanto pare, i ricorrenti sono stati salvati nelle acque greche allorché la loro imbarcazione, diretta dalla Turchia all'Italia, era andata in avaria e condotti sull'isola di Milos.

7 I documenti attestanti tali dichiarazioni sono allegati al ricorso.

8 Tale operazione di rimpatrio faceva parte di un'operazione congiunta coordinata da Frontex nota come Operazione congiunta Poseidon, con la partecipazione di vari Stati membri, avviata per aiutare la Grecia a gestire i flussi migratori irregolari lungo i suoi confini. Come risulta dal fascicolo, Frontex e la Grecia stavano svolgendo l'operazione congiunta di rimpatrio nel contesto della dichiarazione UE-Turchia (Consiglio europeo, 18 marzo 2016). Ai sensi del punto 1 di detta dichiarazione: «Tutti i nuovi migranti

irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva. Tutti i migranti saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di non-refoulement (...)).

9 A tal proposito, detta relazione indicava che, nel giugno 2017, Frontex aveva modificato il modello usato dalla Grecia per comunicarle l'elenco dei cittadini di paesi terzi da riportare in Turchia. Inoltre, nell'ottobre 2017, Frontex aveva concordato di inserire informazioni aggiuntive nell'applicazione online di Frontex per il rimpatrio (Frontex Application for Return; in prosieguo: la «FAR»), cosicché gli Stati membri potevano dichiarare e confermare l'esistenza di decisioni esecutive di rimpatrio quale ulteriore garanzia procedurale nell'ambito delle operazioni di rimpatrio.

10 V. Corte EDU, 19 gennaio 2023, L.H.M. e a. c. Grecia (CE:ECHR:2023:0119DEC003052017).

11 L'articolo 60, paragrafo 3, del regolamento 2016/1624 così dispone: «In materia di responsabilità extracontrattuale [Frontex] risarcisce, secondo i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri, i danni causati dai suoi servizi o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni».

12 «Procedura operativa standard di Frontex al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali nelle operazioni congiunte e nei progetti pilota» del 16 luglio 2012 (in prosieguo: la «procedura operativa standard»), allegata al ricorso.

13 «Codice di condotta per operazioni congiunte di rimpatrio coordinate da Frontex» del 7 ottobre 2013 (in prosieguo: «il codice di condotta»), allegato al ricorso.

14 Come indicato ai punti 58 e 59 della sentenza impugnata, i danni materiali dedotti dai ricorrenti erano composti da: (i) il costo per l'affitto di una casa e per l'acquisto di mobili a Saruj (Turchia); (ii) le spese della fuga in Iraq; (iii) l'affitto pagato in Iraq; (iv) le spese di corrente elettrica nella loro casa in Iraq; (v) le rette scolastiche dei figli in Iraq; (vi) le spese di sostentamento in Iraq, e (vii) le spese per l'assistenza legale nell'ambito delle denunce da loro presentate contro Frontex. I danni morali dedotti dai ricorrenti comprendevano: (i) la sensazione di angoscia, provata in particolare dai bambini, generata dal volo di rimpatrio in Turchia per il fatto che, durante detto volo, i ricorrenti sono stati separati ed è stato impedito loro di comunicare, nonché a causa della presenza di agenti di scorta in uniforme e di agenti di polizia e (ii) la sensazione di paura e sofferenza derivante dal viaggio estremamente difficile e pericoloso intrapreso verso l'Iraq per paura di essere riportati in Siria dalle autorità turche.

15 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98) (in prosieguo: la «direttiva 2008/115»). La Commissione europea ha recentemente presentato una proposta per sostituire detta direttiva: v. COM (2025) 1010 final, 11 marzo 2025.

16 Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU 2013, L 180, pag. 60). Detta direttiva è stata sostituita dal regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (GU L 2024/1348).

17 Secondo una giurisprudenza consolidata, mentre gli accertamenti e la valutazione dei fatti nell'ambito di un'azione per responsabilità extracontrattuale dell'Unione spetta al Tribunale, la Corte è competente ad

effettuare un controllo sulla qualificazione giuridica dei fatti e sulle conseguenze di diritto da essi tratte per determinare se vi sia un nesso di causalità tra il comportamento illecito e l'asserito danno. V., ad esempio, sentenze del 16 luglio 2009, Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, punti 192 e 193), e del 7 giugno 2018, Equipolymers e a./Consiglio (C-363/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:402, punto 22).

[18](#) Mi riferisco, a tal proposito, al ricorso (punti da 4 a 13, 137 e 138), al controricorso (punti da 5 a 8 e 39) e alla replica (punti da 12 a 18 e da 64 a 66).

[19](#) Infatti, tali argomenti erano inseriti dai ricorrenti alla voce «responsabilità condivisa».

[20](#) V., ad esempio, Fink, M., Rauchegger, C. e De Coninck, J., «The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy», in Fink, M. (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU: The Promise of the 'Complete System of Remedies'*, Cambridge University Press, Cambridge, 2024, pagg. da 36 a 63, in particolare pag. 56.

[21](#) V., a tal proposito, Wakefield, J., *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2) EC*, Kluwer Law International, L'Aia, 2002, pag. 222, che osserva quanto segue: «Non è possibile rispondere alla domanda “Le istituzioni [dell’Unione] hanno causato il danno?” senza sapere che cosa le istituzioni [dell’Unione] avrebbero dovuto fare)» (traduzione libera).

[22](#) Ampia parte della dottrina ha reagito in tal senso alla sentenza impugnata. V., ad esempio, Laconi, A., «Responsibility for fundamental rights breaches in return operations: shades and lights on the first action for damages against Frontex», *DPCE Online*, vol. 61(4), 2023, pagg da 3689 a 3697; Cornelisse, G., «EU Boots on the Ground and Effective Judicial Protection against Frontex’s Operational Powers in Return: Lessons from Case T-600/21», *European Journal of Migration and Law*, vol. 26, 2024, pagg. da 356 a 380; Gkliati, M., «Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of *WS v Frontex* for EU Law», *European Papers*, vol. 9, 2024, pagg. da 69 a 86; Nicolosi, S.F., «The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection in European Union law», *European Law Journal*, vol. 30, 2024, pagg. da 149 a 164; Rizzuto Ferruzza, S., *Frontex and Effective Remedies: Assessing mechanisms of legal protection in a shared enforcement space*, tesi di dottorato, Università del Lussemburgo, 2025, in particolare pagg. da 197 a 207. Con riferimento ad articoli di blog, v., ad esempio, Davies, G., «The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders», *European Law Blog*, 11 settembre 2023; De Coninck, J., «Shielding Frontex: On the EU General Court’s “WS and others v Frontex”», *Verfassungsblog*, 9 settembre 2023; Tas, S., «Op-Ed: Frontex above the law – a missed opportunity for a landmark judgment on Frontex’s responsibility with regards fundamental rights violations: WS and Others v Frontex (T-600/21)», *EU Law Live*, 20 settembre 2023; Ziebritzki, C., «A Hidden Success: Why the EU General Court’s Frontex Judgment is Better than it Seems», *Verfassungsblog*, 13 ottobre 2023.

[23](#) V. articolo 51, paragrafo 2, della Carta. V. altresì, ad esempio, sentenza del 22 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Allontanamento – Cannabis terapeutica)* (C-69/21, EU:C:2022:913, punto 87).

[24](#) V. anche considerando 34 del regolamento 2016/1624.

[25](#) Secondo una giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può procedere all'allontanamento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare, senza che sia stata previamente adottata, nel rispetto delle garanzie sostanziali e procedurali che tale direttiva istituisce, una decisione di rimpatrio. V., ad esempio, sentenze del 17 dicembre 2020, *Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 253), e del 22 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Allontanamento – Cannabis terapeutica)* (C-69/21, EU:C:2022:913, punto 54).

[26](#) V., a tal proposito, in particolare, articoli 5 e 9 e considerando 8 della direttiva 2008/115. La Corte ha ritenuto che l'articolo 5 della direttiva 2008/115 obblighi gli Stati membri a rispettare, in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, il principio di «non-refoulement». V., ad esempio, sentenza del 22 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Allontanamento – Cannabis terapeutica)* (C-69/21, EU:C:2022:913, punto 55).

[27](#) Il corsivo è mio.

[28](#) Occorre osservare che nel regolamento 2019/1896, che ha sostituito il regolamento 2016/1624, accanto a disposizioni che impediscono a Frontex di entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio [v. articolo 10, paragrafo 1, lettera n), articolo 48, paragrafo 1, e articolo 50, paragrafo 1, di detto regolamento], è altresì previsto un requisito all'articolo 50, paragrafo 2, del medesimo, il quale dispone quanto segue: «Lo Stato membro interessato conferma [a Frontex] che tutti i rimpatriandi interessati da un'operazione di rimpatrio organizzata o coordinata [da Frontex] sono destinatari di una decisione esecutiva di rimpatrio». Ciò suggerisce che l'obbligo per Frontex di verificare che le persone oggetto di operazioni congiunte di rimpatrio siano destinatarie di una decisione di rimpatrio non comporta che Frontex entri nel merito di una siffatta decisione.

[29](#) V., ad esempio, Wils, W., «Concurrent Liability of the Community and a Member State», *European Law Review*, vol. 17(3), 1992, pagg. da 191 a 206; Oliver, P., «Joint Liability of the Community and the Member States», in Heukels, T. e McDonnell, A. (ed.), *The Action for Damages in Community Law*, Kluwer Law International, L'Aia/Londra, 1997, pagg. da 285 a 309; de Visser, M., «The Concept of Concurrent Liability and Its Relationship with the Principle of Effectiveness: A One-Way Ticket into Oblivion», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 11(1), 2004, pagg. da 47 a 70; Biondi, A. e Farley, M., *The Right to Damages in European Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, pagg. da 163 a 199; Brüggemeier, G., *Tort Law in the European Union*, 2^a ed., Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, pagg. 155 e 156.

[30](#) V., ad esempio, Fink, M., *Frontex and Human Rights: Responsibility in “Multi-Actor Situations” under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, in particolare pagg. da 265 a 306; Fink, M., «EU Liability for Contributions To Member States' Breaches of EU Law», *Common Market Law Review*, vol. 56(5), 2019, pagg. da 1227 a 1264, in particolare pagg. da 1259 a 1262; De Coninck, J., *The EU's Human Rights Responsibility Gap: Deconstructing Human Rights Impunity of International Organisations*, Hart, Oxford, 2024, in particolare pagg. da 115 a 141, 262 e 263.

[31](#) V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Rantos in *Kočner/Europol* (C-755/21 P, EU:C:2023:481, in particolare paragrafi 35 e da 50 a 52).

[32](#) V. articolo 3, paragrafo 1, e considerando 5 del regolamento 2016/1624.

[33](#) V. anche considerando 6 del regolamento 2016/1624.

[34](#) V. sentenza del 14 luglio 1967 (5/66, 7/66, da 13/66 a 16/66 e da 18/66 a 24/66, non pubblicata, EU:C:1967:31; Racc. 1967 pag. 289, in particolare pag. 308).

[35](#) V. sentenza del 5 marzo 2024 (C-755/21 P, EU:C:2024:202).

[36](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU 2016, L 135, pag. 53) (in prosieguo: il «regolamento 2016/794»).

[37](#) V. sentenza del 5 marzo 2024, Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202, punto 68).

[38](#) Per un'analisi approfondita delle conseguenze della sentenza Kočner/Europol, v. De Coninck, J. E Tas, S., «Investigating five dimensions of the EU's liability regime: Marián Kočner», *Common Market Law Review*, vol. 62(1), 2025, pagg. da 195 a 214.

[39](#) V., a tal proposito, per esempio, Davies, citato alla nota 22 delle presenti conclusioni.

[40](#) V. nota 14 delle presenti conclusioni che sintetizza tutte le voci di danno azionate dai ricorrenti.

[41](#) V., ad esempio, Biondi e Farley, citati alla nota 29 delle presenti conclusioni, pagg. da 146 a 154; van Dam, C., *European Tort Law*, 2^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2013, capitolo 11, pagg. da 307 a 345.

[42](#) V., a tal proposito, van Dam, menzionato alla nota 41 delle presenti conclusioni, pag. 311.

[43](#) Come espresso con eloquenza da un autore, «[q]ueste sono le leggendarie formulazioni impiegate dai vati nazionali della responsabilità civile per evitare il rischio che le conseguenze per gli autori del reato vadano troppo in là. Dietro la facciata di questi test, ragioni di carattere politico giocano un ruolo significativo», van Dam, menzionato alla nota 41 delle presenti conclusioni, pag. 311 (traduzione libera).

[44](#) V., ad esempio, sentenze del 4 ottobre 1979, Dumortier e a./Consiglio (64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, EU:C:1979:223, punto 21); Trubowest (punto 53); del 5 settembre 2019, Unione europea/Guardian Europe e Guardian Europe/Unione europea (C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, punti 32 e 135); e del 5 marzo 2024, Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202, punto 135).

[45](#) Nella sentenza impugnata, il Tribunale rimandava alla sentenza del 30 novembre 2011, Transnational Company «Kazchrome» ed ENRC Marketing/Consiglio e Commissione (T-107/08, EU:T:2011:704, punto 80) (il corsivo è mio). La Corte ha spesso ribadito tale affermazione. V., ad esempio, sentenze del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874, punto 69), e del 23 maggio 2019, Remag Metallhandel e Jaschinsky/Commissione (T-631/16, non pubblicata, EU:T:2019:352, punto 52).

[46](#) V., tuttavia, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, EU:C:2007:19, paragrafi 91 e 92).

[47](#) V., ad esempio, sentenze del 4 ottobre 1979, Dumortier e a./Consiglio (64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, EU:C:1979:223, punto 21), e del 18 marzo 2010, Trubowest (punto 53) (il corsivo è mio).

[48](#) V., a tal proposito, conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi in *Compagnie Continentale France/Consiglio* (169/73, EU:C:1974:135, paragrafo 1).

[49](#) V., ad esempio, Gutman, K., «The Evolution of the Action for Damages Against the European Union and Its Place in the System of Judicial Protection», *Common Market Law Review*, vol. 48(3), 2011, pagg. da 695 a 750, in particolare pagg. 724 e 725; van Dam, menzionato alla nota 41 delle presenti conclusioni, pagg. da 321 a 324; Strand, M. e García-Perrote Martínez, I., *The Passing-On Problem in Damages and Restitution under EU Law*, 2^a ed., Edward Elgar, Cheltenham, 2023, in particolare pagg. da 78 a 89.

[50](#) Trubowest (punto 59). V. altresì ordinanza del 31 marzo 2011, Mauerhofer/Commissione (C-433/10 P, EU:C:2011:204, punto 132).

[51](#) Così, ad esempio, nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:48, paragrafo 164), l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer osservava quanto segue: «I criteri per effettuare la presente analisi sono forniti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale, in materia di responsabilità extracontrattuale delle istituzioni [dell'Unione], la mancanza di prudenza o di circospezione del soggetto che chiede il risarcimento può alterare il nesso di causalità tra l'atto illecito e il danno, fino a ridurre (...) tale responsabilità, se non, addirittura, ad estinguerla (...). Tuttavia, lasciando da parte tali affermazioni di carattere generale, le controversie sorte in questo ambito mostrano una casistica inevitabile».

[52](#) V., tuttavia, sentenza del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874). Nell'ambito di detta causa, il Tribunale ha esposto due teorie, una teoria dell'equivalenza delle condizioni e una teoria della causalità adeguata, giungendo alla conclusione che la maggior parte dei casi rientra in quest'ultima teoria, il che, tuttavia, non esclude la possibilità di ricorrere alla prima.

[53](#) Ad esempio, nella sentenza Fresh Marine/Commissione, il Tribunale ha considerato la Commissione responsabile solo per metà del danno sino a un determinato momento, essendosi ritenuto che le scelte del ricorrente avessero anch'esse contribuito al danno sofferto: v. sentenza del 24 ottobre 2000 (T-178/98, EU:T:2000:240, punti 135 e 136) (impugnazione respinta con sentenza del 10 luglio 2003, Commissione/Fresh Marine, C-472/00 P, EU:C:2003:399). V. altresì sentenza del 27 marzo 1990, Grifoni/Commissione (C-308/87, EU:C:1990:134, punti da 16 a 18), in cui la Corte ha concluso che il contributo del ricorrente non aveva fatto venir meno il nesso di causalità, ma piuttosto influenzato l'ammontare dei danni di cui la Commissione era tenuta a rispondere. Nella sentenza del 7 novembre 1985, Adams/Commissione (145/83, EU:C:1985:448, punti da 53 a 55), la Corte ha considerato che, benché il ricorrente avesse significativamente contribuito al danno, ciò comportava una riduzione della responsabilità della Commissione, ma non il venir meno del nesso di causalità.

[54](#) V., ad esempio, sentenze del 16 luglio 2009, Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, punto 205); del 28 febbraio 2013, Inalca e Cremonini/Commissione (C-460/09 P, EU:C:2013:111, punto 118); e del 5 settembre 2019, Unione europea/Guardian Europe e Guardian Europe/Unione europea (C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, punto 41).

[55](#) V., ad esempio, Trubowest (punti da 53 a 65).

[56](#) V., ad esempio, sentenza del 5 settembre 2019, Unione europea/Guardian Europe e Guardian Europe/Unione europea (C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, punti da 32 a 42), in cui i danni azionati riguardavano spese di garanzia bancaria causate da una durata eccessiva del procedimento vertente sulla legittimità di un'ammenda sulla base dell'articolo 101 TFUE. V., altresì, con riferimento però ai costi di garanzia per un'ammenda contestata inflitta per irregolarità nelle restituzioni all'esportazione di carne bovina, sentenza del 28 febbraio 2013, Inalca e Cremonini/Commissione (C-460/09 P, EU:C:2013:111, punti da 117 a 124).

[57](#) V., ad esempio, sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, punti da 197 a 207).

[58](#) V. Trubowest (punto 61).

[59](#) A tal proposito, la Corte EDU ha dichiarato, nella sentenza del 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 232), che «la Corte deve tener conto del fatto che il ricorrente, quale richiedente asilo, era particolarmente vulnerabile a causa di tutto quanto accadutoogli nel corso della sua migrazione e delle esperienze traumatiche verosimilmente vissute in precedenza».

[60](#) V. sentenza del 28 giugno 2007 (C-331/05 P, EU:C:2007:390, in particolare punti da 24 a 29). V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-331/05 P, EU:C:2007:191, paragrafi da 91 a 96).

[61](#) V. articolo 72 del regolamento 2016/1624.

[62](#) V., a tal proposito, considerando 50 del regolamento 2016/1624.

[63](#) Secondo la giurisprudenza, nell'ambito di un'impugnazione, quando uno dei motivi accolti dal Tribunale è sufficiente a giustificare il dispositivo della sentenza, i vizi che potrebbero inficiare un altro motivo della sentenza in questione non hanno alcuna incidenza su detto dispositivo, cosicché il motivo che li evoca è inconferente e dev'essere respinto. V., ad esempio, sentenze del 14 ottobre 2014, Buono e a./Commissione (C-12/13 P e C-13/13 P, EU:C:2014:2284, punto 47), e del 21 dicembre 2023, United Parcel Service/Commissione (C-297/22 P, EU:C:2023:1027, punto 64).

[64](#) V., ad esempio, sentenza del 12 dicembre 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, punto 92). V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Mediatore/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, paragrafo 84).

[65](#) V., ad esempio, sentenze del 16 settembre 2020, BP/FRA (C-669/19 P, EU:C:2020:713, punto 41), e del 23 novembre 2023, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione (C-758/21 P, EU:C:2023:917, punto 43).