



Bruxelles, 21.12.2021
COM(2021) 829 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Modello di accordo sullo status di cui al 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

1. INTRODUZIONE

La cooperazione attiva con i paesi terzi è un elemento fondamentale della gestione europea integrata delle frontiere¹. Dall'introduzione del regolamento del 2016 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea², ora abrogato, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ("Agenzia"), comunemente nota come Frontex, è autorizzata a dispiegare squadre con poteri esecutivi nei paesi terzi vicini all'Unione europea previa conclusione di un accordo sullo status, vale a dire un accordo internazionale tra l'Unione europea e il paese terzo, negoziato, firmato e concluso a norma dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nel 2016 la Commissione ha adottato un modello di accordo sullo status³ basato sul regolamento (UE) 2016/1624 e utilizzato come riferimento per i negoziati con l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Macedonia del Nord, il Montenegro e la Serbia. Ad oggi, gli accordi sullo status con la Serbia, l'Albania e il Montenegro⁴ sono stati conclusi e in questi tre paesi sono state avviate con successo operazioni congiunte. Gli accordi sullo status con la Macedonia del Nord e la Bosnia-Erzegovina sono stati siglati ma sono in attesa di una stesura definitiva.

Nel 2019 il mandato di Frontex è stato ulteriormente ampliato con il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea⁵ ("regolamento"). Il regolamento ha ampliato i compiti dell'Agenzia e il numero di potenziali partner per gli accordi sullo status. In particolare, l'Agenzia può ora dispiegare membri delle squadre con poteri esecutivi in qualsiasi paese terzo, purché il dispiegamento contribuisca all'efficace attuazione della gestione europea integrata delle frontiere; in altri termini, il dispiegamento non è più limitato ai paesi terzi confinanti con l'Unione europea. Come in precedenza, occorre concludere un accordo sullo status quando è previsto il dispiegamento in un paese terzo di membri delle squadre con poteri esecutivi⁶.

¹ La gestione europea integrata delle frontiere, basata sul modello di controllo dell'accesso a quattro livelli, prevede anche misure nei paesi terzi come quelle previste nell'ambito della politica comune dei visti, misure con i paesi terzi vicini, misure per il controllo di frontiera alle frontiere esterne, un'analisi dei rischi, misure nell'ambito dello spazio Schengen e misure di rimpatrio. Il nuovo regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea riconosce nella cooperazione con i paesi terzi un aspetto importante della gestione europea integrata delle frontiere (considerando 87).

² 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 L 251 del 16.9.2016, pag. 1).

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 22 novembre 2016, sul modello di accordo sullo status di cui all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (COM(2016) 747 final).

⁴ Rispettivamente, la decisione (UE) 2020/865 del Consiglio, la decisione (UE) 2018/1031 del Consiglio e la decisione (UE) 2020/729 del Consiglio.

⁵ 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 L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

⁶ Articolo 73, paragrafo 3.

La presente comunicazione stabilisce il modello di accordo sullo status previsto dall'articolo 76, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896. Si tratta di una versione aggiornata del modello adottato nel 2016 che, oltre ad includere le novità introdotte dal regolamento (UE) 2019/1896, in particolare il rafforzamento della protezione dei diritti fondamentali e dei dati personali, attinge anche all'esperienza acquisita nella negoziazione degli accordi di status già conclusi.

2. COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI NEL QUADRO DEL REGOLAMENTO SULLA GUARDIA DI FRONTIERA E COSTIERA EUROPEA

Nelle sue conclusioni del 28 giugno 2018 il Consiglio europeo ha invitato a intensificare ulteriormente il ruolo di sostegno svolto dall'Agenzia per quanto riguarda la garanzia del controllo efficace delle frontiere esterne dell'Unione europea, anche in cooperazione con i paesi terzi, attraverso maggiori risorse e un mandato rafforzato⁷.

Una cooperazione permanente e ben strutturata con i paesi terzi è un fattore fondamentale per il conseguimento degli obiettivi della gestione europea integrata delle frontiere. Il regolamento individua nella "*cooperazione con i paesi terzi nei settori contemplati [dallo stesso], con particolare attenzione ai paesi del vicinato e ai paesi terzi che sono stati individuati tramite un'analisi dei rischi come paesi di origine e/o di transito dell'immigrazione illegale*" uno degli elementi della gestione europea integrata delle frontiere⁸. Tale cooperazione dovrebbe servire a promuovere le norme europee in materia di gestione delle frontiere e di rimpatrio, a scambiare informazioni e analisi dei rischi, a facilitare l'attuazione dei rimpatri al fine di aumentarne l'efficienza e a sostenere i paesi terzi nel settore della gestione delle frontiere e della migrazione, anche mediante l'impiego del corpo permanente, qualora tale sostegno sia necessario per proteggere le frontiere esterne e l'efficace gestione della politica dell'Unione in materia di migrazione⁹.

L'Agenzia è chiamata a cooperare con i paesi terzi negli ambiti disciplinati dal regolamento, ad assisterli nel contesto della cooperazione tecnica e operativa tra di essi in relazione a talune questioni, ad assisterli nella formazione delle autorità competenti per la gestione delle frontiere e a fornire loro assistenza a supporto delle operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare¹⁰. Il regolamento consente l'impiego di membri del corpo permanente dell'Agenzia per operazioni congiunte, interventi rapidi alle frontiere, interventi di rimpatrio o altre attività operative pertinenti nei paesi terzi (previa autorizzazione del paese terzo interessato)¹¹. Esso autorizza esplicitamente l'Agenzia a cooperare con le autorità dei paesi terzi competenti per la

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>.

⁸ Articolo 3, paragrafo 1, lettera g).

⁹ Considerando 87.

¹⁰ Articolo 10.

¹¹ Articolo 54.

gestione delle frontiere¹² "nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti"¹³.

L'Agenzia è tenuta a informare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione in merito alle attività espletate in cooperazione con le autorità di paesi terzi e a fornire informazioni dettagliate riguardo alla conformità di tali attività ai diritti fondamentali¹⁴. L'Agenzia è inoltre obbligata a includere nelle sue relazioni annuali una valutazione della cooperazione con i paesi terzi nonché a rendere pubblici i suoi accordi, accordi di lavoro, progetti pilota e progetti di assistenza tecnica con i paesi terzi¹⁵.

Qualora la cooperazione tra l'Agenzia e un paese terzo richieda l'invio in tale paese di squadre per la gestione delle frontiere che eserciteranno poteri esecutivi, il regolamento prevede la conclusione di un accordo sullo status tra l'Unione e il paese terzo in questione¹⁶. Le squadre per la gestione delle frontiere sono composte da membri del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea¹⁷ e possono essere inviate negli Stati membri, alle frontiere esterne e nel territorio di paesi terzi durante operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere (denominati collettivamente "attività operative" nel modello di accordo sullo status)¹⁸. Ogni accordo sullo status può fungere da quadro di riferimento per lo svolgimento di molteplici attività operative.

In particolare, ogniqualevolta raccomandi al Consiglio di autorizzarla a negoziare un accordo sullo status con un paese terzo, la Commissione deve valutare la situazione dei diritti fondamentali nel paese terzo in relazione ai settori contemplati dall'accordo e informarne il Parlamento europeo¹⁹.

L'Agenzia può anche agire nel quadro di un accordo di lavoro concluso con le autorità competenti del paese terzo su questioni relative alla gestione della cooperazione operativa²⁰.

Qualsiasi operazione dell'Agenzia nel territorio di un paese terzo deve essere inclusa nel programma di lavoro annuale adottato dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia ed essere effettuata sulla base di un piano operativo concordato fra l'Agenzia e le autorità

¹² "le autorità di paesi terzi competenti per questioni contemplate nel presente regolamento".

¹³ Articolo 73, paragrafo 1.

¹⁴ Articolo 73, paragrafo 7.

¹⁵ Articolo 73, paragrafi 7 e 8.

¹⁶ Articolo 73, paragrafo 3.

¹⁷ Il corpo permanente è formato da quattro categorie di personale operativo: i) personale statutario dell'Agenzia; ii) personale distaccato a lungo termine presso l'Agenzia dagli Stati membri; iii) personale degli Stati membri pronto per essere messo a disposizione dell'Agenzia per un impiego di breve durata; e iv) personale degli Stati membri pronto per essere impiegato per interventi rapidi alle frontiere (articolo 54, paragrafo 1, del regolamento). [NB: ai fini del modello di accordo sullo status, il personale appartenente alla prima categoria è designato come "membri delle squadre che costituiscono personale statutario dell'Agenzia" e il personale appartenente alle rimanenti tre categorie è designato come "membri delle squadre che non costituiscono personale statutario dell'Agenzia".]

¹⁸ Articolo 2, paragrafo 18.

¹⁹ Considerando 88.

²⁰ Articolo 73, paragrafo 4.

competenti del paese terzo e in consultazione con gli Stati membri partecipanti²¹. Nel caso in cui uno o più Stati membri siano situati in prossimità del paese terzo o siano confinanti con l'area operativa del paese terzo, il piano operativo e le relative modifiche sono subordinati all'accordo di tale Stato membro o di tali Stati membri²².

Per quanto riguarda il rimpatrio, il regolamento consente all'Agenzia di i) fornire assistenza in tutte le fasi della procedura di rimpatrio (senza entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio, che restano di esclusiva responsabilità degli Stati membri); ii) concorrere al coordinamento e all'organizzazione delle operazioni di rimpatrio; iii) fornire sostegno tecnico e operativo per adempiere all'obbligo di rimpatriare le persone soggette a espulsione; e iv) fornire sostegno tecnico e operativo in relazione alle operazioni e agli interventi di rimpatrio²³. Il regolamento non contempla l'impiego operativo di squadre diverse dalle squadre per la gestione delle frontiere nei paesi terzi²⁴ e non prevede l'esercizio di poteri esecutivi in un paese terzo da parte dei membri del corpo permanente nell'ambito dei rimpatri. Un accordo sullo status non costituirebbe pertanto lo strumento adeguato tramite il quale organizzare le operazioni di rimpatrio²⁵.

3. MODELLO DI ACCORDO SULLO STATUS

Il regolamento prevede che la Commissione, previa consultazione degli Stati membri, dell'Agenzia, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e del Garante europeo della protezione dei dati, rediga un modello di accordo sullo status in relazione alle attività condotte sul territorio di paesi terzi²⁶. Il modello di accordo sullo status deve stabilire, in particolare, l'ambito dell'attività operativa, disposizioni in materia di responsabilità civile e penale e i compiti e le competenze dei membri delle squadre, le misure relative all'istituzione di un ufficio antenna e le misure concrete relative al rispetto dei diritti fondamentali²⁷.

Il modello contiene di conseguenza le seguenti disposizioni specifiche:

- l'articolo 1 stabilisce l'ambito di applicazione dell'accordo sullo status, nel quale rientrano tutti gli aspetti necessari per il dispiegamento nel territorio del paese terzo interessato di squadre per la gestione delle frontiere con poteri esecutivi attinte dal corpo permanente;
- l'articolo 2 elenca le definizioni dei principali termini utilizzati nel modello (si noti che, a differenza del modello, in cui le definizioni contengono riferimenti alle disposizioni pertinenti della normativa dell'Unione, nella prassi consolidata gli

²¹ Articolo 74, paragrafo 3.

²² Articolo 74, paragrafo 3.

²³ Articolo 10, paragrafo 1, lettera n).

²⁴ Articolo 10, paragrafo 1, lettera u).

²⁵ In particolare, il regolamento indica i "*contatti con i paesi terzi ai fini dell'identificazione e dell'acquisizione di documenti di viaggio per i rimpatriandi*" e la "*scorta di cittadini di paesi terzi cui si applicano procedure di rimpatrio forzato*" come compiti ammissibili che richiedono poteri esecutivi; tuttavia nessuno di tali compiti verrebbe svolto nel territorio del paese terzo.

²⁶ Articolo 76.

²⁷ Articolo 73, paragrafo 3.

accordi sullo status con i paesi terzi riprendono la formulazione di tali disposizioni anziché i riferimenti alle stesse);

- l'articolo 3 descrive le modalità con cui un'attività operativa (vale a dire un'operazione congiunta o un intervento rapido alle frontiere) può essere avviata (si noti che un accordo sullo status disciplina unicamente gli obblighi di una parte nei confronti dell'altra e non dovrebbe essere inteso come pregiudizievole riguardo agli obblighi ad esse incombenti in virtù della legislazione pertinente, in particolare il regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea²⁸);
- l'articolo 4 prevede, per ogni attività operativa, l'adozione di un piano operativo che ne specifichi gli aspetti organizzativi e procedurali;
- l'articolo 5 prevede che le parti predispongano un meccanismo di segnalazione di eventuali situazioni connesse all'immigrazione illegale, alla criminalità transfrontaliera o a un rischio per la vita dei migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea o del paese terzo, lungo le stesse o in loro prossimità;
- l'articolo 6 consente all'Agenzia di istituire uffici antenna nel paese terzo interessato, previo accordo di quest'ultimo;
- l'articolo 7 descrive il ruolo del funzionario di coordinamento;
- l'articolo 8 garantisce il pieno e costante rispetto dei diritti fondamentali in relazione all'applicazione dell'accordo sullo status e impone l'attivazione di meccanismi di denuncia che permettano la segnalazione e il trattamento delle denunce di presunta violazione dei diritti fondamentali;
- l'articolo 9 descrive il ruolo degli osservatori dei diritti fondamentali;
- l'articolo 10 stabilisce i compiti e le competenze dei membri della squadra, limitandone lo svolgimento e l'esercizio unicamente ai compiti e alle competenze descritti nel piano operativo;
- l'articolo 11 sancisce l'inviolabilità di beni, fondi, mezzi e operazioni dell'Agenzia nel paese terzo interessato;
- l'articolo 12 elenca i privilegi e le immunità dei membri della squadra, inclusa la responsabilità civile e penale;
- l'articolo 13 disciplina i casi di infortunio o decesso di membri della squadra;
- l'articolo 14 descrive i dettagli dei documenti di accreditamento che devono essere rilasciati a ciascun membro della squadra;
- l'articolo 15 prevede l'applicabilità degli articoli da 12 a 14 a tutto il personale dell'Agenzia dispiegato nel paese terzo;
- l'articolo 16 elenca le norme sul trattamento e sulla protezione dei dati personali;

²⁸ Regolamento (UE) 2019/1896.

- l'articolo 17 stabilisce le condizioni essenziali per lo scambio di informazioni classificate e di informazioni sensibili non classificate tra l'Agenzia e il paese terzo interessato;
- l'articolo 18 disciplina la revoca del finanziamento di un'attività operativa ovvero la sospensione o cessazione di tale attività;
- l'articolo 19 impone al paese terzo interessato di informare proattivamente gli organi competenti dell'Unione qualora venga a conoscenza di accuse di frode, di corruzione o di altre attività illegali che possano ledere gli interessi dell'Unione europea;
- l'articolo 20 indica le entità responsabili dell'attuazione dell'accordo sullo status;
- l'articolo 21 disciplina le modalità di risoluzione delle controversie inerenti all'interpretazione dell'accordo;
- l'articolo 22 descrive la procedura di entrata in vigore, modifica, sospensione e denuncia dell'accordo e la durata di quest'ultimo.

4. CONCLUSIONI

L'ampliamento delle competenze dell'Agenzia nello svolgimento di attività operative nel territorio di qualsiasi paese terzo in cui tale dispiegamento può concorrere all'attuazione efficace della gestione europea integrata delle frontiere darà un notevole contributo al miglioramento della sicurezza delle frontiere dell'Unione. Il modello di accordo sullo status figurante in allegato stabilisce il quadro di cooperazione tra l'Agenzia e le sue squadre, da un lato, e le autorità pertinenti dei paesi terzi, dall'altro. Anche se la Commissione utilizzerà tale modello come punto di partenza per tutti i negoziati relativi ad accordi sullo status intavolati con paesi terzi a nome dell'Unione europea, i testi finali di tali accordi saranno necessariamente adattati in base alla realtà specifica di ciascun partner negoziale e ai diversi obiettivi dell'Unione in relazione a tale partner. Durante i negoziati, la Commissione farà tuttavia il possibile per preservare gli elementi essenziali del modello di accordo sullo status.