



Bruxelles, 5.4.2023
COM(2023) 260 final

2023/0101 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Uno dei compiti dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ("Agenzia") è cooperare con i paesi terzi nei settori contemplati dal regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea ("regolamento") "anche mediante il possibile impiego operativo di squadre per la gestione delle frontiere nei paesi terzi"¹. Nello specifico l'Agenzia, quale parte della guardia di frontiera e costiera europea, deve garantire la gestione europea integrata delle frontiere², di cui una componente è costituita dalla cooperazione con i paesi terzi nei settori contemplati dal regolamento, con particolare attenzione ai paesi del vicinato e ai paesi di origine e/o di transito della migrazione irregolare³. L'Agenzia può, nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti, cooperare con le autorità di paesi terzi competenti per questioni contemplate nel regolamento⁴ e può effettuare interventi relativi alla gestione europea integrata delle frontiere nel territorio di un paese terzo previo accordo di tale paese terzo.

Ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento, in circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude con il paese terzo interessato un accordo sullo status. L'accordo sullo status dovrebbe essere elaborato sulla base del modello redatto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 1, del regolamento. La Commissione ha adottato tale modello il 21 dicembre 2021⁵.

Il Montenegro si trova sulla rotta migratoria dei Balcani occidentali, che evidenzia un considerevole flusso di migrazione irregolare verso l'Unione europea sia via terra sia attraverso il Mare Adriatico. Nel 2022 l'Agenzia ha registrato 144 118 attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'Unione europea lungo la rotta dei Balcani occidentali. I migranti irregolari sono presi di mira dalla criminalità organizzata dedita al traffico di esseri umani e sono esposti a un forte rischio di violazioni dei diritti umani. I numeri elevati di arrivi irregolari e di domande di asilo mettono altresì sotto notevole pressione alcuni Stati membri dell'Unione europea, rendendo necessaria un'azione comune e coordinata a livello di Unione, fondata sui principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità sanciti nel patto sulla migrazione e l'asilo⁶.

La Commissione europea ha negoziato fin dal 2017 con il Montenegro un accordo sullo status in base al precedente regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (regolamento (UE) 2016/1624)⁷. L'accordo è stato firmato nell'ottobre 2019, il Consiglio ha

¹ Articolo 10, paragrafo 1, lettera u), del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

² Articolo 71, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896.

³ Articolo 3, lettera g), del regolamento (UE) 2019/1896.

⁴ Articolo 73, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896.

⁵ Comunicazione COM(2021) 829 - 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.

⁶ [Pacchetto migrazione e asilo: documenti relativi al nuovo patto sulla migrazione e l'asilo adottati il 23 settembre 2020](#) [Commissione europea \(europa.eu\)](#)

⁷ 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

adottato la decisione relativa alla sua conclusione nel maggio 2020 e l'accordo è entrato in vigore il 1° luglio 2020⁸.

Le operazioni congiunte condotte in virtù dell'accordo sullo status sono limitate alle frontiere tra Montenegro e Unione europea, che attualmente consistono in 14 km di frontiera terrestre con la Repubblica di Croazia e in alcuni tratti del Mare Adriatico. L'Agenzia ha condotto due operazioni congiunte in Montenegro: l'operazione *Montenegro Land* alla frontiera terrestre croato-montenegrina (avviata il 15 luglio 2020) e l'operazione *Montenegro Sea* al confine marittimo con l'Italia (avviata il 14 ottobre 2020).

Già in ottobre 2021 il ministero dell'Interno montenegrino aveva informato il servizio europeo per l'azione esterna dell'intenzione di avviare negoziati in vista di un accordo sullo status basato sul nuovo regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, il quale ammette la condotta di operazioni congiunte anche alle frontiere che non toccano l'Unione europea, così da autorizzare il dispiegamento dell'Agenzia lungo tutti i confini montenegrini. Il 20 maggio 2022 i servizi della Commissione hanno pertanto presentato alle autorità montenegrine il modello di accordo sullo status basato sul regolamento del 2019, sottolineandone le differenze rispetto all'accordo in vigore.

Il 18 novembre 2022 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare con il Montenegro, così come con l'Albania, la Serbia e la Bosnia-Erzegovina, negoziati per un accordo sulle attività operative che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sarebbe stata chiamata a svolgere in tali paesi (ossia un accordo sullo status in base al regolamento (UE) 2019/1896). Il 30 novembre 2022 la Commissione ha indetto una riunione con i quattro paesi summenzionati in cui sono state rilevate le principali novità del modello di accordo sullo status. La Commissione europea, a nome dell'Unione europea, e il Montenegro si sono riuniti ufficialmente per negoziare l'accordo il 23 e 24 febbraio 2023 a Podgorica. La Commissione ritiene che siano stati raggiunti gli obiettivi stabiliti dal Consiglio nelle direttive di negoziato e che l'accordo sia accettabile per l'Unione.

La proposta di decisione del Consiglio allegata costituisce la base giuridica per la firma dell'accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro.

Situazione dei paesi associati Schengen

La presente proposta si basa sull'*acquis* di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne. L'Unione non ha tuttavia il potere di concludere con il Montenegro un accordo sullo status che vincoli la Norvegia, l'Islanda, la Svizzera e il Liechtenstein. Per far sì che le guardie di frontiera e altro personale pertinente inviato dai suddetti paesi in Montenegro possano avvalersi dello stesso status previsto dal futuro accordo sullo status, è opportuno che dichiarazioni comuni accluse all'accordo indichino come auspicabile la conclusione di accordi analoghi tra il Montenegro e ciascuno di detti paesi associati.

La presente decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio⁹; l'Irlanda non

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).

⁸ Decisione (UE) 2020/729 del Consiglio, del 26 maggio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e il Montenegro riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro.

partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il rafforzamento dei controlli nel territorio del Montenegro avrà un impatto positivo sulla gestione delle frontiere esterne dell'Unione e delle frontiere dello stesso Montenegro. La conclusione di un accordo sullo status rientrerebbe tra gli obiettivi e le priorità di cooperazione più ampi stabiliti nell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Montenegro¹⁰.

La conclusione di un accordo sullo status potrebbe inoltre sostenere le iniziative e gli impegni più ampi assunti dall'Unione europea per sviluppare ulteriormente le capacità al fine di contribuire alla gestione della risposta alle situazioni di crisi e alla promozione della convergenza in materia di politica estera e di sicurezza tra l'Unione e il Montenegro.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La base giuridica della presente proposta è costituita dall'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), e dall'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE.

La competenza dell'Unione europea riguardo alla conclusione di un accordo sullo status è esplicitamente prevista dall'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896, che recita: "In circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude con il paese terzo interessato [...] un accordo sullo status [...]".

In virtù dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione. L'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896 prevede che "l'Unione conclud[a] con il paese terzo interessato [...] un accordo sullo status". L'accordo da firmare e concludere con il Montenegro rientra quindi nella competenza esclusiva dell'Unione europea. In conformità dell'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896, il proposto accordo sullo status si basa sul modello di accordo adottato dalla Commissione nel dicembre 2021¹¹, tenuto conto dell'accordo sullo status vigente con il Montenegro¹².

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Non pertinente, competenza esclusiva.

⁹ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

¹⁰ http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj

¹¹ Comunicazione COM(2021) 829.

¹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603\(01\)&rid=2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)&rid=2)

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Trattandosi di un nuovo accordo, non è stato possibile effettuare alcuna valutazione o vaglio di adeguatezza degli strumenti vigenti. Per negoziare l'accordo sullo status non è necessaria alcuna valutazione d'impatto.

- **Diritti fondamentali**

In linea con il considerando 88 del regolamento (UE) 2019/1896, la Commissione valuterà la situazione dei diritti fondamentali in relazione ai settori contemplati dall'accordo sullo status in Montenegro e ne informerà il Parlamento europeo.

L'accordo previsto conterrà misure pratiche riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali e garantirà la piena osservanza di tali diritti durante le attività organizzate sulla base dell'accordo. Per monitorare e assicurare il rispetto dei suddetti diritti in tutte le attività organizzate sulla base dell'accordo, quest'ultimo prevede un meccanismo di denuncia indipendente ed efficace conformemente alle disposizioni pertinenti del regolamento (UE) 2019/1896.

- **Protezione dei dati**

Il Garante europeo della protezione dei dati sarà consultato in merito alle disposizioni dell'accordo sullo status relative ai trasferimenti di dati qualora esse differiscano in misura sostanziale dal modello di accordo sullo status.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

L'accordo sullo status non comporta di per sé implicazioni finanziarie. L'effettivo dispiegamento di squadre di guardie di frontiera sulla base di un piano operativo comporterà costi a carico del bilancio dell'Agenzia. Eventuali operazioni future nel quadro di un accordo sullo status saranno finanziate mediante le risorse proprie dell'Agenzia come previsto nel ciclo di bilancio annuale dell'Unione.

Il contributo dell'Unione all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera rientra già nel bilancio dell'Unione, come indicato nelle conclusioni del Consiglio relative all'accordo sul quadro finanziario pluriennale.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione garantirà un adeguato monitoraggio dell'attuazione dell'accordo sullo status.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) In circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896¹³ prevede che l'Unione concluda un accordo sullo status con il paese terzo interessato sulla base dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (2) Il 18 novembre 2022 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con il Montenegro per un accordo relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro ("accordo")¹⁴.
- (3) I negoziati si sono conclusi positivamente con la sigla dell'accordo.
- (4) La presente decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio¹⁵; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (5) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca¹⁶, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. Dato che la presente decisione si basa sull'*acquis* di Schengen, la Danimarca decide, ai sensi dell'articolo 4 di tale protocollo, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio sulla presente decisione, se intende recepirla nel proprio diritto interno.

¹³ 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).

¹⁴ [EUR-Lex - 32022D2273 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁵ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

¹⁶ Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 299).

- (6) È opportuno che l'accordo sia firmato a nome dell'Unione, fatta salva la sua conclusione in una data successiva. È opportuno approvare a nome dell'Unione la dichiarazione acclusa all'accordo.
- (7) Per permettere il dispiegamento urgente del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea nel territorio del Montenegro, è opportuno applicare l'accordo a titolo provvisorio dall'atto della firma,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È autorizzata, a nome dell'Unione, la firma dell'accordo tra l'Unione europea e il Montenegro relativo alle attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Montenegro ("accordo"), con riserva della sua conclusione.

Il testo dell'accordo è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

La dichiarazione acclusa alla presente decisione è approvata a nome dell'Unione.

Articolo 3

Il segretariato generale del Consiglio definisce lo strumento dei pieni poteri per la firma dell'accordo, con riserva della sua conclusione, per la persona o le persone indicate dalla Commissione.

Articolo 4

L'accordo è, in conformità del suo articolo 22, paragrafo 2, applicato a titolo provvisorio a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo alla data della firma.

Articolo 5

La presente decisione entra in vigore il [...] ¹⁷.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

¹⁷ La data di entrata in vigore dell'accordo sarà pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dal segretariato generale del Consiglio.