



Bruxelles, 20 gennaio 2022  
(OR. en)

13484/21

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2020/0011(NLE)**

---

---

**LIMITE**

**JUR 613  
SOC 631  
EMPL 473  
ANTIDISCRIM 96  
GENDER 110  
SAN 648  
FREMP 254  
ILO 2**

#### **PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO<sup>1</sup>**

---

Origine:	Servizio giuridico
Oggetto:	Decisione del Consiglio relativa alla Convenzione 190 dell'ILO sulla violenza e sulle molestie – Competenza dell'UE per la ratifica della Convenzione

---

#### **I. INTRODUZIONE**

1. Il 22 gennaio 2020 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la Convenzione sulla violenza e sulle molestie, 2019 (Convenzione n. 190) dell'Organizzazione internazionale del lavoro, per quanto riguarda parti della Convenzione ("proposta della Commissione" o "proposta").<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

<sup>2</sup> COM(2020)24 final. Si tratta del primo atto giuridico dell'Unione proposto dalla Commissione in relazione alla Convenzione n. 190 dell'ILO. La Commissione non aveva presentato una raccomandazione per l'avvio dei negoziati su tale Convenzione nell'interesse dell'Unione, né una proposta di decisione del Consiglio relativa alla sua firma. Tuttavia, la Commissione ha agito da coordinatore delle posizioni degli Stati membri nel corso dei negoziati. Ha presieduto le riunioni di coordinamento interne all'Unione e ha svolto un ruolo attivo nella definizione delle linee da adottare stabilite di comune accordo.

2. Il gruppo "Questioni sociali" ha discusso la proposta della Commissione in tre occasioni.<sup>3</sup>A seguito di tali discussioni, la presidenza ha riveduto il testo<sup>4</sup> e il Coreper lo ha esaminato in tre occasioni.<sup>5</sup>
3. A seguito di una richiesta formulata da alcune delegazioni nella riunione del Coreper del 18 dicembre 2020, la presidenza ha invitato il servizio giuridico del Consiglio ad analizzare le competenze dell'UE in relazione alla Convenzione sulla violenza e sulle molestie, 2019, Convenzione n. 190<sup>6</sup> (la "Convenzione") e a individuare gli iter giuridicamente praticabili in vista della sua ratifica. Il presente parere risponde a tale richiesta. Tiene conto del recente parere 1/19 della Corte di giustizia sulla Convenzione di Istanbul, che era in sospenso dal 2019 ed è stato reso il 6 ottobre 2021.<sup>7</sup>

## II. CONTESTO

4. La Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Convenzione nel giugno 2019, in occasione della sua 108a sessione (del centenario), unitamente alla raccomandazione n. 206.<sup>8</sup>
5. La Convenzione è il primo strumento internazionale che definisce norme per contrastare la violenza e le molestie sul lavoro. Consta di 20 articoli, suddivisi in 8 capi. I capi I e II definiscono l'ambito di applicazione, mentre il capo III illustra i principi fondamentali. Le principali disposizioni operative della Convenzione sono contenute nel capo IV e trattano la protezione e la prevenzione per quanto concerne la violenza e le molestie nel mondo del lavoro. Il capo V prevede misure relative all'applicazione e ai meccanismi di ricorso e di risarcimento. Il capo VI tratta la sensibilizzazione, il capo VII specifica le possibili modalità di applicazione delle disposizioni della Convenzione e il capo VIII contiene disposizioni sulla sua ratifica ed entrata in vigore.

---

<sup>3</sup> Il 4 febbraio, il 18 febbraio e il 4 marzo 2020.

<sup>4</sup> Doc. ST 6533/20.

<sup>5</sup> L'11 marzo e il 9 e 18 dicembre 2020.

<sup>6</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190)

<sup>7</sup> Parere della Corte del 6 ottobre 2021, *Convenzione di Istanbul*, 1/19, ECLI:EU:C:2021:832. Si veda anche la nota informativa del servizio giuridico del Consiglio nel doc. ST 13800/21 dell'11 novembre 2021 concernente tale parere della Corte.

<sup>8</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R206](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206)

6. Nell'ottobre 2019 il Consiglio ha adottato conclusioni in cui promuove la dichiarazione del centenario dell'ILO e invita gli Stati membri e la Commissione europea "*a intensificare gli sforzi e ad adottare misure adeguate in linea con la dichiarazione del centenario dell'ILO per: (...) eliminare (...) la violenza e le molestie nel mondo del lavoro.*"<sup>9</sup>
7. Al momento della stesura del presente documento avevano proceduto alla ratifica della convenzione dieci membri dell'ILO (due dei quali sono Stati membri dell'UE).<sup>10</sup> La convenzione è entrata in vigore il 25 giugno 2021.
8. Conformemente alla Costituzione dell'ILO, le organizzazioni internazionali (come l'UE) non possono diventare parte dell'ILO. L'UE può pertanto esercitare la propria competenza in relazione alle Convenzioni dell'ILO solo tramite la ratifica da parte dei suoi Stati membri, autorizzati ad agire nell'interesse dell'UE.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Conclusioni del Consiglio "Il futuro del lavoro: l'Unione europea promuove la dichiarazione del centenario dell'ILO", 25 ottobre 2019, doc. ST 13436/1/19 REV 1.

<sup>10</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:3999810](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810).

<sup>11</sup> Si veda il parere del 19 marzo 1993, *ILO*, 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, punto 5.

Dal 2005 il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'UE, cinque convenzioni<sup>12</sup> e un protocollo dell'ILO, parti dei quali rientravano in settori di competenza dell'UE.<sup>13</sup>

9. Il presente parere esamina se e in quale misura l'UE abbia competenza in relazione alla Convenzione e la natura di tale competenza dell'UE (sezione III). Sulla base dei risultati di tale analisi, il presente parere prende inoltre in esame le opzioni giuridicamente praticabili per procedere alla ratifica della Convenzione (sezione IV).

---

<sup>12</sup> Decisione 2005/367/CE del Consiglio, del 14 aprile 2005, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità europea, la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, relativa ai documenti d'identità dei marittimi (Convenzione n. 185) (GU L 136 del 30.5.2005, pag. 1); decisione 2007/431/CE del Consiglio, del 7 giugno 2007, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità europea, la convenzione sul lavoro marittimo del 2006 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (GU L 161 del 22.6.2007, pag. 63); decisione 2010/321/UE del Consiglio, del 7 giugno 2010, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro nella pesca – 2007, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 188) (GU L 145 dell'11.6.2010, pag. 12); decisione 2014/52/UE del Consiglio, del 28 gennaio 2014, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro del 1990 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 170) (GU L 32 dell'1.2.2014, pag. 33); decisione 2014/51/UE del Consiglio, del 28 gennaio 2014, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 189) (GU L 32 dell'1.2.2014, pag. 32).

<sup>13</sup> Decisione (UE) 2015/2071 del Consiglio, del 10 novembre 2015, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, il protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in relazione agli articoli da 1 a 4 del protocollo per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale (GU L 301 del 18.11.2015, pag. 47); decisione (UE) 2015/2037 del Consiglio, del 10 novembre 2015, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, il protocollo del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato del 1930 dell'Organizzazione internazionale del lavoro per quanto riguarda le questioni relative alla politica sociale (GU L 298 del 14.11.2015, pag. 23).

### **III. ANALISI GIURIDICA DELLA COMPETENZA DELL'UE IN RELAZIONE ALLA CONVENZIONE**

#### **A. CRITERI GIURIDICI PER L'ANALISI**

##### **1. Esistenza di una competenza dell'UE**

10. Conformemente al principio di attribuzione stabilito all'articolo 5 TUE, l'UE può agire esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati.
11. L'Unione è competente a concludere accordi internazionali nelle quattro situazioni definite all'articolo 216 TFUE.<sup>14</sup> Nel caso della Convenzione, poiché la sua conclusione non è specificamente prevista nei trattati né in un atto giuridicamente vincolante dell'UE, quest'ultima può avere competenza esterna a concluderla nella misura in cui tale conclusione *"sia necessaria per realizzare uno degli obiettivi fissati dai trattati"*, oppure *"possa incidere su norme comuni o alterarne la portata."*
12. Il criterio giuridico applicato dalla Corte alla condizione della necessità di realizzare uno degli obiettivi fissati dai trattati non è un criterio rigoroso. La Corte ha precisato che quando la conclusione di un accordo è *"necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati"*, l'esistenza di una competenza esterna dell'UE *"non è collegata alla condizione relativa alla previa adozione di norme dell'Unione sulle quali possa incidere."*<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> L'articolo 216, paragrafo 1, TFUE dispone quanto segue: *"L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata."*

<sup>15</sup> Sentenza della Corte del 5 dicembre 2017, *Germania/Consiglio (OTIF)*, C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935, punti 52 e 67.

Inoltre, la Corte ha ritenuto soddisfatta la condizione della necessità di realizzare uno degli obiettivi fissati dai trattati sulla base della constatazione che l'esercizio di un'azione esterna ha contribuito a uno degli obiettivi fissati dai trattati.<sup>16</sup>

13. Non è necessario esaminare ulteriormente in questo punto la quarta condizione, relativa alla capacità di incidere su norme comuni o di alterarne la portata. Tale condizione fa anch'essa parte del criterio giuridico relativo alla natura della competenza dell'UE e sarà esaminata nel prosieguo.

## 2. Natura della competenza dell'UE

14. Nella misura in cui l'UE ha competenza esterna, quest'ultima può essere esclusiva o concorrente con gli Stati membri.
15. Nei settori che non rientrano nella competenza esterna esclusiva dell'UE, gli Stati membri non possono, al di fuori dell'ambito delle istituzioni dell'UE, assumere impegni internazionali, salvo che non siano autorizzati dall'UE (articolo 2, paragrafo 1, TFUE).<sup>17</sup>

Per contro, nei settori che rientrano nelle competenze dell'UE che non sono esclusive bensì concorrenti, il Consiglio dispone di un potere discrezionale quanto alla misura in cui tale competenza potenziale deve essere esercitata dall'UE.<sup>18</sup> Nella misura in cui la competenza concorrente non è esercitata dall'UE, gli Stati membri possono continuare a esercitare la loro competenza esterna (articolo 2, paragrafo 2, TFUE).

---

<sup>16</sup> Sentenza *OTIF*, C-600/14, citata sopra, punto 60.

<sup>17</sup> Parere del 19 marzo 1993, *ILO*, 2/91, citato sopra, punti 25 e 26; sentenza del 5 novembre 2002, *Commissione/Belgio*, C-471/98, ECLI:EU:C:2002:628, punto 95; sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione/Consiglio (AETS)*, C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, punto 22; sentenza del 4 settembre 2014, *Commissione/Consiglio*, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, punti 66 e 67; sentenza del 20 novembre 2018, *Commissione/Consiglio (Mare di Weddell)*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, ECLI:EU:C:2018:925, punto 111.

<sup>18</sup> Si vedano, tra l'altro, la sentenza *OTIF*, C-600/14, citata sopra, punto 68; la sentenza *Mare di Weddell*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, citata sopra, punti 126-127; la sentenza del 30 maggio 2006, *Commissione/Irlanda*, C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345, punti 95-96.

16. Per quanto riguarda la Convenzione, occorre rilevare che nessuna delle sue disposizioni riguarda materie per le quali l'UE avrebbe a priori competenza esclusiva, quali quelle elencate all'articolo 3, paragrafo 1, TFUE.<sup>19</sup> Pertanto, laddove l'UE abbia competenza esterna, la sua natura esclusiva può derivare soltanto dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.<sup>20</sup> Nel caso della Convenzione, appare rilevante solo la terza ipotesi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Di conseguenza, le disposizioni della Convenzione rientrano nella competenza esterna esclusiva dell'UE nella misura in cui possono "incidere su norme comuni o modificarne la portata."
17. "Al fine di valutare se tali impegni (...) "[possano] incidere su norme comuni o modificarne la portata", ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, occorre fondarsi sulla consolidata giurisprudenza della Corte secondo cui tale rischio sussiste allorquando detti impegni rientrano nell'ambito di applicazione delle norme [dell'UE] di cui trattasi."<sup>21</sup> La constatazione dell'esistenza di un rischio siffatto non presuppone una concordanza completa tra i settori disciplinati dagli impegni internazionali e quelli disciplinati dalla normativa dell'Unione.<sup>22</sup> Inoltre, un settore in gran parte disciplinato dal diritto dell'UE può portare a una competenza esclusiva dell'UE.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> L'articolo 3, paragrafo 1, TFUE dispone quanto segue: "L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune."

<sup>20</sup> L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE dispone quanto segue: "L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata."

<sup>21</sup> Parere del 16 maggio 2017, *Singapore*, 2/15, ECLI:EU:C:2017:376, punto 180; sentenza *Commissione/Consiglio*, C-114/12, citata sopra, punto 68; si veda anche la sentenza *AETS*, C-22/70, citata sopra, punti 22, 30 e seguenti.

<sup>22</sup> Si vedano, tra l'altro, il parere del 14 ottobre 2014, *Convenzione dell'Aia*, 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303, punti 71-72; la sentenza *Mare di Weddell*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, citata sopra, punto 113.

<sup>23</sup> Tale valutazione deve basarsi sulla portata, sulla natura e sul contenuto delle norme in questione. È inoltre necessario tenere conto delle prevedibili prospettive di evoluzione del diritto dell'Unione nel settore in questione. Si vedano il parere del 14 febbraio 2017, *Marrakech*, 3/15, ECLI:EU:C:2016:657, punti 107-108; la sentenza del 26 novembre 2014, *Green Network*, C-66/13, ECLI:EU:C:2014:2399, punti 31-33; il parere *Convenzione dell'Aia*, 1/13, citato sopra, punti 73-74; la sentenza *Commissione/Consiglio*, C-114/12, citata sopra, punto 70; il parere del 7 febbraio 2006, *Lugano*, 1/03, ECLI:EU:C:2006:81, punto 126; il parere *ILO* 2/91, citato sopra, punti 22 e 25-26.

Tuttavia, la constatazione secondo cui un settore è in gran parte disciplinato dal diritto dell'UE non elimina la necessità di delimitare il settore specifico contemplato dalla Convenzione che deve essere passato al vaglio dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.<sup>24</sup>

18. In primo luogo, a tale riguardo, secondo una giurisprudenza costante della Corte, *"una competenza interna (...) può generare una competenza esterna esclusiva soltanto se viene esercitata."*<sup>25</sup> In caso contrario, non può sussistere alcuna competenza esclusiva implicita dell'UE. Le disposizioni di diritto primario non costituiscono *"norme comuni"* ai sensi della terza ipotesi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.<sup>26</sup>
19. In secondo luogo, la conclusione secondo cui l'UE ha competenza esclusiva per quanto riguarda le disposizioni di un accordo internazionale in linea con la terza ipotesi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE può essere stabilita solo sulla base di un'"*analisi concreta*", che deve essere *"globale e dettagliata"*, del rapporto tra l'accordo e le norme dell'UE in questione.<sup>27</sup> L'applicazione di un approccio generalizzato a tale analisi non può soddisfare gli standard della giurisprudenza.<sup>28</sup> Come sottolineato dalla Corte, spetta alla parte interessata *"fornire gli elementi atti a dimostrare la natura esclusiva della competenza esterna [...] di cui essa intende avvalersi."*<sup>29</sup>
20. Una terza questione da affrontare nel contesto della Convenzione riguarda la giurisprudenza della Corte sulle prescrizioni minime. Secondo tale giurisprudenza, di norma non sussiste alcun rischio di pregiudizio quando un accordo internazionale stabilisce norme minime in un settore in cui anche il diritto dell'UE prevede solo norme minime. A tale riguardo, occorre ricordare che, in base alla sua Costituzione, l'ILO può solo fissare norme minime.

---

<sup>24</sup> Parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 13795/16, punto 20.

<sup>25</sup> Parere del 24 marzo 1995, *OCSE*, 2/92, ECLI:EU:C:1995:83, punto 36; parere del 15 novembre 1994, *Accordo OMC*, 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, punto 89.

<sup>26</sup> Parere *Singapore*, 2/15, citato sopra, punto 234.

<sup>27</sup> Parere *Lugano*, 1/03, citato sopra, punti 124 e 133; sentenza *Commissione/Consiglio*, C-114/12, citata sopra, punti 74-75; parere *Marrakech*, 3/15, citato sopra, punti 129-132; sentenza *Green Network*, C-66/13, citata sopra, punto 44; parere *Convenzione dell'Aia*, 1/13, citato sopra, punto 74.

<sup>28</sup> Per un'analisi dettagliata della giurisprudenza in materia, si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 13795/16.

<sup>29</sup> Sentenza *Commissione/Consiglio*, C-114/12, citata sopra, punti 74-75; sentenza *Mare di Weddell*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, citata sopra, punto 115. Si veda la relazione della proposta della Commissione COM(2020)24 final, punto 4 (pag. 5), che fa riferimento all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE senza ulteriori motivazioni.

Tuttavia, la giurisprudenza sulle norme minime non dovrebbe essere applicata meccanicamente e occorre esaminare se vi sia un reale margine di libertà lasciato agli Stati membri sia dal diritto dell'UE che dal diritto internazionale.<sup>30</sup> Occorre procedere a un'analisi dettagliata delle disposizioni pertinenti per determinare se sia in gioco "l'applicazione uniforme e coerente delle norme [dell'Unione] e il corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono".<sup>31</sup> Tale criterio giuridico continua a essere pertinente a seguito del recente parere 1/19<sup>32</sup> della Corte.

## **B. ANALISI DELLA CONVENZIONE**

21. Né la proposta né il testo riveduto presentato al Coreper<sup>33</sup> chiariscono la portata e la natura esatte della competenza che l'UE deve esercitare.
22. Il servizio giuridico ha pertanto effettuato un'analisi delle competenze relative alla Convenzione alla luce dei parametri sintetizzati nella precedente sezione A. Il presente parere illustra i risultati di tale analisi e i) affronta, per quanto riguarda l'esistenza di una competenza dell'UE, le pertinenti disposizioni della convenzione ed ii) esamina la natura della competenza dell'UE alla luce delle norme comuni esistenti.

### **1. Esistenza di una competenza dell'UE**

23. L'obiettivo principale della Convenzione è quello di proteggere i lavoratori e altri soggetti nel mondo del lavoro<sup>34</sup> dalla violenza e dalle molestie<sup>35</sup> che si verificano in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 13795/16, punto 26.

<sup>31</sup> Si veda: parere *Lugano*, 1/03, citato sopra, punti 128 e 133.

<sup>32</sup> Parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra. Nel suo parere, la Corte non ha seguito l'avvocato generale Hogan, il quale aveva suggerito che una siffatta analisi supplementare non fosse necessaria (si vedano le conclusioni dell'avvocato generale dell'11 marzo 2021, ECLI:EU:C:2021:198, punto 99). Il parere della Corte non contiene considerazioni specifiche al riguardo.

<sup>33</sup> Doc. ST 6533/20.

<sup>34</sup> Articolo 2 della Convenzione.

<sup>35</sup> Quali definite all'articolo 1 della Convenzione.

<sup>36</sup> Articolo 3 della Convenzione.

24. La Convenzione persegue i suoi obiettivi stabilendo misure relative alla protezione e alla prevenzione per quanto concerne la violenza e le molestie nel mondo del lavoro<sup>37</sup>. Il capo I contiene una definizione ampia dell'espressione "violenza e molestie", che tuttavia riguarda unicamente il "mondo del lavoro". Analogamente, il capo II definisce l'ambito di applicazione della protezione menzionando "i lavoratori e altri soggetti nel mondo del lavoro". Il capo III riguardante i principi fondamentali impone ai membri che ratificano la Convenzione di adottare un approccio integrato per la prevenzione e l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro. I membri sono tenuti a vietare tali atti e ad adottare politiche che contemplino misure per l'eliminazione della violenza e delle molestie unitamente a misure accessorie alla base di tali politiche, quali l'istituzione di meccanismi per il monitoraggio e la messa a punto di meccanismi di ricorso e di risarcimento, misure sanzionatorie, sostegno per le vittime, ecc.
25. Le principali disposizioni che rendono operativi tali principi fondamentali sono contenute nel capo IV (articoli da 7 a 9), riguardante la protezione e la prevenzione per quanto concerne la violenza e le molestie. L'articolo 7 impone ai membri di definire e proibire la violenza e le molestie nel mondo del lavoro. Gli articoli 8 e 9 stabiliscono misure specifiche che i membri dell'ILO devono adottare per prevenire la violenza e le molestie sul lavoro, anche richiedendo ai datori di lavoro di adottare misure a tale riguardo.
26. Le disposizioni relative alle misure di verifica dell'applicazione e ai meccanismi di ricorso e di risarcimento necessari per la corretta attuazione delle suddette politiche di protezione e prevenzione sono contenute nel capo V. Il capo VI prevede altre misure di accompagnamento sotto forma di orientamento, formazione e sensibilizzazione.
27. Alla luce di quanto precede, la finalità principale della Convenzione rientra tra gli obiettivi che l'UE deve perseguire a norma delle disposizioni del trattato in materia di politica sociale. Il miglioramento delle condizioni di lavoro è uno degli obiettivi definiti all'articolo 151 TFUE. Posto che la violenza e le molestie sul lavoro possono incidere su un ambiente di lavoro sano, l'UE è competente ad adottare misure intese a definire e proibire tali condotte a norma dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), TFUE per quanto riguarda il miglioramento dell'ambiente di lavoro e la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori.

---

<sup>37</sup> Articoli 7, 8, 9 e 10 della Convenzione.

28. L'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), TFUE può comprendere tutti gli elementi della definizione ampia di "violenza e molestie" contenuta nella Convenzione. Esso include altresì il concetto più ristretto di violenza e molestie di genere sul lavoro e ogni altra forma di molestie interpretata come forma di discriminazione<sup>38</sup>. L'UE dispone inoltre di competenze aggiuntive, in particolare a norma dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera i), dell'articolo 157, paragrafo 3, o dell'articolo 19 TFUE, che presentano un ambito di applicazione più specifico e limitato e possono contemplare le molestie interpretate come forma di discriminazione.
29. Ulteriori competenze dell'UE possono essere ritenute rilevanti per alcuni elementi accessori della Convenzione. Per esempio, sebbene la Convenzione non imponga che le molestie nel mondo del lavoro si configurino come materia di diritto penale e non sia pertanto necessario individuare le competenze dell'UE a tale riguardo, ove le misure di verifica dell'applicazione e le misure di ricorso e di risarcimento previste dalla Convenzione possano, in linea di principio, riguardare il diritto penale, l'UE dispone di determinate competenze per quanto concerne i diritti delle persone nei procedimenti penali e i diritti delle vittime di reato<sup>39</sup>. In modo analogo, anche la vita privata delle vittime di molestie è, in linea di principio, tutelata ai sensi del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)<sup>40</sup>. Tuttavia, sebbene possano essere pertinenti per alcuni elementi accessori, tali competenze dell'UE non corrispondono alla finalità principale della Convenzione.
30. Pertanto, l'analisi delle principali disposizioni conferma la conclusione secondo cui l'oggetto della Convenzione rientra nella competenza dell'UE e, specificamente, nell'ambito dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), TFUE, e contribuirebbe a conseguire gli obiettivi del trattato.
31. Inoltre, vale la pena rilevare le seguenti osservazioni specifiche sulle disposizioni pertinenti per l'analisi della competenza.

---

<sup>38</sup> Riguardo al rapporto tra molestie e discriminazione, si vedano l'articolo 6 della Convenzione e il settimo comma del preambolo.

<sup>39</sup> Per esempio, articolo 82, paragrafo 2, lettera c), TFUE e direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

### ***Ambito di applicazione personale della Convenzione***

32. In primo luogo, per quanto riguarda l'ambito di applicazione, l'articolo 2 della Convenzione contiene una formulazione ampia e fa riferimento all'obiettivo di proteggere i lavoratori e altri soggetti nel mondo del lavoro, compresi "*individui che esercitino l'autorità, i doveri e le responsabilità di datrice o datore di lavoro*". Occorre pertanto valutare se l'ambito di applicazione vada al di là della semplice protezione dei lavoratori ai sensi delle disposizioni del trattato in materia di politica sociale.
33. In tale contesto, si può operare una distinzione tra questa disposizione della Convenzione che fa riferimento a "*individui che esercitino l'autorità, i doveri e le responsabilità di datrice o datore di lavoro*", da un lato, e altri articoli della Convenzione che accennano ai "datori di lavoro" come persone responsabili della prevenzione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro piuttosto che come categoria di persone che deve essere protetta da tali azioni, dall'altro. Ciò si rileva, in particolare, in una delle disposizioni operative fondamentali della Convenzione, l'articolo 9, che impone ai membri dell'ILO l'obbligo di richiedere ai "datori di lavoro" di intraprendere misure adeguate per prevenire la violenza e le molestie sul lavoro.
34. Pertanto, il servizio giuridico ritiene che l'inclusione di "*individui che esercitino l'autorità, i doveri e le responsabilità di datrice o datore di lavoro*" nell'ambito della protezione della Convenzione non vada intesa in riferimento al "datore di lavoro" e comprenda le persone appartenenti alla gerarchia professionale che possono essere soggette a molestie analogamente ad altri individui assimilati ai lavoratori in senso lato. Questo elemento, dunque, non è tale da rimettere in discussione l'esistenza di una competenza dell'UE.

### ***Contrattazione collettiva***

35. In secondo luogo, nella relazione che accompagna la proposta della Commissione si afferma che la Convenzione comprende disposizioni che rientrano nelle competenze degli Stati membri per quanto riguarda la "*contrattazione collettiva*"<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Relazione della Commissione, doc. ST 5442/20, pag. 5, punto 2.2.

36. La Convenzione menziona la contrattazione collettiva nel quadro dell'articolo 5 (capo III sui principi fondamentali della Convenzione) e dell'articolo 12 (capo VII sulle modalità di applicazione).
37. L'articolo 5 stabilisce che "*ciascun Membro [dell'ILO che ratifica la Convenzione] si impegna a rispettare, promuovere e attuare i principi e i diritti fondamentali sul lavoro, con particolare riferimento alla libertà di associazione e all'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva, l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio, l'effettiva abolizione del lavoro minorile e l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione, oltre a promuovere il lavoro dignitoso*" (sottolineatura aggiunta).
38. Sebbene si riferisca alla contrattazione collettiva, tale disposizione ha soltanto un valore programmatico nel quadro della Convenzione, non impone obblighi concreti ai membri dell'ILO e rispecchia i principi fondamentali del diritto dell'UE<sup>42</sup>. Inoltre, il titolo X TFUE sulla politica sociale conferisce all'UE competenze in questo ambito. La normativa dell'UE vigente impone già agli Stati membri di promuovere il dialogo sociale tra le parti sociali in relazione alla lotta contro la discriminazione e le molestie<sup>43</sup>.
39. L'articolo 12 chiarisce che la Convenzione si applica "*attraverso leggi e regolamenti nazionali, come pure tramite contratti collettivi o altre misure conformi alle procedure nazionali*". Poiché i membri dell'ILO sono solo Stati, il riferimento a leggi, normative e prassi nazionali risulta ovvio e non è pertinente per l'analisi della ripartizione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri.
40. In tale contesto, il servizio giuridico ritiene che i riferimenti alla "*contrattazione collettiva*" contenuti in queste due disposizioni della Convenzione non siano di natura tale da escludere la competenza dell'UE al riguardo.

---

<sup>42</sup> Riguardo alla contrattazione collettiva, si veda l'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali. Gli altri elementi dell'articolo 5 della Convenzione sono soggetti all'articolo 9 TFUE o agli articoli 5, 12, 21 e 32 della Carta.

<sup>43</sup> Si veda, ad esempio, l'articolo 21 (sul dialogo sociale) della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23).

41. Per i suddetti motivi si può concludere che, alla luce del suo contributo agli obiettivi dell'UE, segnatamente nel settore della politica sociale, l'UE è competente a concludere la Convenzione.

## 2. Natura della competenza dell'UE

42. L'UE ha già esercitato alcune delle sue competenze nei settori contemplati dalla Convenzione attraverso l'adozione di norme di diritto derivato. Come ricordato in precedenza, queste norme devono essere esaminate alla luce dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE per determinare la natura della competenza esterna dell'UE in tali ambiti.

43. Diversi atti giuridici dell'UE nei settori di intervento contemplati dalla Convenzione sono stati adottati allo scopo di attuare il principio di non discriminazione<sup>44</sup>. Tale legislazione dell'UE si limita a stabilire norme minime<sup>45</sup> e pertanto non sussiste a priori il rischio che la Convenzione, che stabilisce a sua volta tali norme minime, incida su di essa.

44. Le disposizioni che meritano un'analisi più specifica in tale ottica riguardano la definizione di molestie e le misure di verifica dell'applicazione e di ricorso e risarcimento.

---

<sup>44</sup> Ovvero, la direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio (GU L 180 del 15.7.2010, pag. 1); la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23); la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).

<sup>45</sup> In particolare, il considerando 23 della direttiva 2010/41/UE; l'articolo 27 della direttiva 2006/54/CE e il considerando 28 e l'articolo 8 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio.

## ***Definizione e divieto di molestie***

45. Alcuni dei pertinenti atti giuridici dell'UE comprendono la seguente definizione di "molestie": *"comportamenti indesiderati connessi a [determinati motivi di discriminazione] aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di tale persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo"*.<sup>46</sup>
46. Secondo l'articolo 1 della Convenzione, *"l'espressione "violenza e molestie" nel mondo del lavoro indica un insieme di pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, e include la violenza e le molestie di genere"*<sup>47</sup>.
47. Confrontando la definizione dell'UE con quella presente nella Convenzione si osservano due differenze principali.
48. In primo luogo, il concetto di "molestie" nella vigente legislazione dell'UE non include esplicitamente la violenza come forma di azione che si configura come molestie<sup>48</sup>. Tuttavia, appare chiaro che le *"pratiche"* e i *"comportamenti inaccettabili [...]"* che si prefiggano, *causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico"* cui fa riferimento la Convenzione corrispondono essenzialmente ad atti aventi *"lo scopo o l'effetto di violare la dignità di tale persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo"*. Pertanto, tale diversa formulazione non comporta una differenza sostanziale tra le tipologie di azioni contemplate.

---

<sup>46</sup> Si vedano l'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/54/CE; l'articolo 3, lettera c), della direttiva 2010/41/UE e l'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio.

<sup>47</sup> L'articolo 1 della Convenzione prosegue: *"b) l'espressione "violenza e molestie di genere" indica la violenza e le molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali"*.

<sup>48</sup> Sebbene non esistano una normativa dell'Unione o una proposta legislativa della Commissione relative alla "violenza" in quanto tale nel mondo del lavoro, diversi atti giuridici dell'Unione affrontano la questione delle "molestie" in materia di impiego e professione.

49. In secondo luogo, mentre la definizione di "violenza e molestie" della Convenzione non fa riferimento alle ragioni per cui sono poste in essere tali condotte indesiderate, la definizione di "molestie" dell'UE include esclusivamente le condotte connesse a motivi specifici. Ciò è dovuto al fatto che la definizione UE di "molestie" si trova attualmente in atti legislativi incentrati su specifiche questioni di non discriminazione, come ricordato al precedente punto 43, mentre la Convenzione affronta le molestie nell'ottica della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Data l'inclusione di un elemento causale nella definizione UE di "molestie", il concetto di molestie presente nella legislazione dell'UE è attualmente più limitato rispetto a quello di "violenza e molestie" della Convenzione.
50. Inoltre l'articolo 7 della Convenzione stabilisce che le definizioni adottate dai membri dell'ILO per l'espressione "violenza e molestie" debbano essere coerenti con la definizione di cui all'articolo 1 della stessa, ma i membri dell'ILO mantengono una certa libertà d'azione riguardo all'esatta formulazione a livello nazionale<sup>49</sup>. Lo stesso vale per le definizioni di "molestie" presenti nella legislazione dell'UE, che lasciano un certo margine di discrezionalità agli Stati membri per quanto concerne l'attuazione di tali definizioni nei loro ordinamenti giuridici interni.
51. Analogamente, le principali disposizioni operative della Convenzione, in particolare gli articoli 8 e 9, rimangono piuttosto generiche e lasciano un reale margine di manovra ai membri dell'ILO per quanto riguarda la decisione sul tipo di misure appropriate da applicare per rispettare la Convenzione. Sebbene l'UE abbia esercitato alcuni dei suoi poteri in relazione a determinate parti della Convenzione mediante l'adozione della legislazione menzionata al precedente punto 43, non vi è alcuna base per concludere che la Convenzione inciderebbe su tali norme.
52. Pertanto, le disposizioni della Convenzione relative alla definizione e al divieto di "violenza e molestie" non rischiano di incidere sulle vigenti norme dell'UE né di modificarne la portata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Di conseguenza, la competenza dell'UE su quanto precede, sebbene esercitata, non può essere considerata esclusiva.

---

<sup>49</sup> L'articolo 1, paragrafo 2, della Convenzione, stabilisce che le definizioni nazionali non debbano necessariamente basarsi sulla separazione tra "violenza e molestie" e "violenza e molestie di genere", il che indica che non vi è alcun obbligo di riprodurre la definizione della Convenzione nei suoi termini esatti.

### *Misure di verifica dell'applicazione e misure di ricorso e di risarcimento*

53. Alcune delle disposizioni dell'articolo 10 della Convenzione relative alle misure di verifica dell'applicazione e ai meccanismi di ricorso e di risarcimento riguardano settori di competenza dell'UE non esercitata, quali il diritto dei lavoratori di abbandonare una situazione lavorativa laddove abbiano giustificati motivi di ritenere che questa possa costituire un pericolo serio e imminente in ragione di violenza e molestie<sup>50</sup>, nonché obblighi specifici a carico degli organismi nazionali per quanto riguarda la violenza e le molestie nel mondo del lavoro<sup>51</sup>. Secondo la giurisprudenza citata sopra, la competenza dell'UE su tali materie non può essere considerata esclusiva.
54. Altre disposizioni dell'articolo 10 riguardano settori nei quali l'UE ha già esercitato alcune delle sue competenze mediante l'adozione di norme pertinenti, quali l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure adeguate al fine di controllare e applicare le leggi e i regolamenti nazionali in materia di violenza e molestie nel mondo del lavoro e di provvedere affinché le

---

<sup>50</sup> Articolo 10, lettera g), della Convenzione.

<sup>51</sup> Articolo 10, lettera h), della Convenzione.

vittime dispongano di meccanismi di risoluzione sicuri ed efficaci<sup>52</sup>, così come l'obbligo di garantire facile accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento adeguati ed efficaci e protezione contro le ritorsioni<sup>53</sup> e di tutelare la vita privata delle vittime<sup>54</sup>.

55. Tuttavia, in tali ambiti non esiste una competenza esclusiva dell'UE, dal momento che non sussiste il rischio che la Convenzione incida, nei termini dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, sulle norme comuni adottate. Alcune delle pertinenti norme dell'UE stabiliscono diritti procedurali fondamentali, consentendo agli Stati membri di mantenere o adottare misure intese a garantire una maggiore protezione. In altri settori, in particolare la protezione della vita privata delle vittime, le norme dell'UE sono più complete ma non sussiste il rischio che le misure da adottare nel quadro della Convenzione incidano su tali norme, dato il notevole margine di manovra concesso ai membri dell'ILO.

---

<sup>52</sup> Articolo 10, lettere a) ed e), della Convenzione. Si vedano, per esempio, l'articolo 11 della direttiva 2010/41/UE e il titolo III, capo 2, della direttiva 2006/54/CE, che attribuiscono agli organismi per la parità un ruolo nel monitoraggio delle leggi nazionali, nonché – in una certa misura – gli articoli 8 e 9 della direttiva 2012/29/UE, che riguardano azioni specifiche a sostegno delle vittime di reato nel corso di procedimenti giudiziari.

<sup>53</sup> Articolo 10, lettera b), della Convenzione e articolo 10, lettera g), per quanto riguarda le ritorsioni. Questa disposizione dell'ILO si sovrappone parzialmente alle norme dell'Unione che riguardano le "molestie" (secondo la definizione dell'Unione) sul luogo di lavoro e che prevedono specifici meccanismi di applicazione (per esempio, l'articolo 10 della direttiva 2010/41/UE e il titolo III, capo 1, della direttiva 2006/54/CE). Inoltre, la direttiva 2012/29/UE, che garantisce i diritti procedurali fondamentali alle vittime di reato, è pertinente per le vittime delle condotte che rientrano nella definizione (secondo i termini dell'ILO) di "violenza e molestie" nel mondo del lavoro e che sono individuate a livello nazionale come condotte criminose. La legislazione dell'Unione garantisce i diritti procedurali fondamentali, mantiene una formulazione piuttosto generica e lascia agli Stati membri un ampio margine di manovra nell'applicazione delle norme. Inoltre, tutti questi diritti costituiscono norme minime e gli Stati membri sono liberi di mantenere o adottare misure intese a garantire una maggiore protezione.

<sup>54</sup> Articolo 10, lettera c), della Convenzione. Le parti dell'articolo 10, lettera c), che fanno riferimento alla "vita privata" delle persone si sovrappongono al regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), nella misura in cui le informazioni personali connesse a un episodio di violenza e molestie sono trattate nel modo definito da tale atto giuridico. Mentre le norme del GDPR sono molto esaustive, l'articolo 10, lettera c), della Convenzione si limita a enunciare un obbligo generale di protezione, senza indicare modalità specifiche. L'articolo 10, lettera c), lascia dunque ai membri dell'ILO un notevole margine di manovra per quanto concerne le azioni concrete da intraprendere al riguardo ed è compatibile con la finalità e il contenuto del GDPR. Inoltre, si osserva che il GDPR consente esplicitamente agli Stati membri di stabilire norme specifiche riguardanti il trattamento dei dati personali nell'ambito dei rapporti di lavoro (articolo 88).

56. Le misure di verifica dell'applicazione e le misure di ricorso e di risarcimento corrispondenti alle disposizioni operative della Convenzione non rischiano dunque di incidere sulle vigenti norme dell'UE né di modificarne la portata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Di conseguenza, la competenza dell'UE su quanto precede, sebbene parzialmente esercitata, non può essere considerata esclusiva.

### **C. RISULTATI DELL'ANALISI DELLE COMPETENZE**

57. Alla luce della precedente analisi, la competenza conferita all'UE dai trattati può coprire l'intera Convenzione, ma poiché sia le vigenti norme dell'UE sia le disposizioni della Convenzione stabiliscono norme minime, la Convenzione non rischia di incidere sulle vigenti norme dell'UE o di modificarne la portata e pertanto non può essere individuata alcuna competenza esclusiva dell'UE riguardo alle disposizioni della Convenzione.

### **IV. OPZIONI GIURIDICHE PER LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE**

58. Poiché l'analisi dimostra che l'intera Convenzione è coperta dalla competenza concorrente – ossia non esclusiva – dell'UE, sul piano giuridico sono disponibili diversi iter per la sua ratifica da parte degli Stati membri<sup>55</sup>.

59. Come illustrato al precedente punto 15, se e in quale misura esercitare la competenza potenziale dell'UE rappresenta una questione di scelta politica per il Consiglio<sup>56</sup>.

60. A seconda della scelta effettuata, si possono prefigurare tre opzioni:

- a) un accordo che riguarda la sola UE: la ratifica della Convenzione può comportare l'esercizio delle pertinenti competenze da parte della sola UE;
- b) competenza mista: un esercizio parziale delle pertinenti competenze da parte dell'UE accanto ai suoi Stati membri;

---

<sup>55</sup> Si ricorda che l'UE in quanto tale non può concludere la Convenzione, come spiegato al precedente punto 8.

<sup>56</sup> Si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 5591/21. Si veda, tra l'altro, la sentenza *OTIF*, C-600/14, citata sopra, punto 68.

c) nessuna implicazione dell'Unione: gli Stati membri agiscono da soli nel rispetto degli obblighi loro incombenti in virtù dei trattati e dell'*acquis* dell'UE (a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE).<sup>57</sup>

61. Prima che tali opzioni siano ulteriormente analizzate in appresso, occorre formulare alcune osservazioni preliminari.
62. In primo luogo, qualora il Consiglio decida di esercitare in tutto o in parte le competenze potenziali dell'UE in relazione alla Convenzione, dato che l'UE in quanto tale non può diventare parte di tale Convenzione (si veda il precedente punto 8), lo strumento giuridico a tal fine sarebbe una decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare (in tutto o in parte) la Convenzione nell'interesse dell'UE.<sup>58</sup>
63. La base giuridica procedurale di tale decisione del Consiglio sarebbe l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE. La sua base giuridica sostanziale dovrebbe essere individuata in base al settore in cui è esercitata la competenza dell'UE.
64. A tale riguardo secondo una giurisprudenza costante della Corte "*la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione, compreso quello adottato per la conclusione di un accordo internazionale, deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano il contesto, lo scopo e il contenuto di tale atto.*"<sup>59</sup> Tale giurisprudenza faceva riferimento al criterio delle "*finalità e componenti preponderanti*" (noto anche come criterio del centro di gravità) in base al quale, qualora una decisione del Consiglio comprenda più componenti o persegua più finalità, "*la regola di voto applicabile per la sua adozione deve essere determinata in relazione alla sua finalità o componente principale o preponderante.*"<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Per una spiegazione dettagliata della natura degli accordi internazionali conclusi dall'Unione (accordo che riguarda la sola Unione / accordo misto), si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 12866/19.

<sup>58</sup> Parere del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 15370/14, punti 12 e 19.

<sup>59</sup> Parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, punto 284.

<sup>60</sup> Ad esempio: sentenza del 4 settembre 2018, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, C- 244/17, ECLI:EU:C:2018:662, punti 37 e 38.

65. Inoltre, secondo la giurisprudenza, "[i]n via eccezionale, qualora sia dimostrato, viceversa, che l'atto persegue contemporaneamente più finalità o ha più componenti tra loro inscindibili, senza che l'una sia accessoria rispetto all'altra, di modo che siano applicabili diverse disposizioni dei trattati, una siffatta misura deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti. (...) Per quanto concerne, in particolare, un accordo internazionale che persegua diverse finalità o abbia diverse componenti, occorre verificare, quindi, se le disposizioni di quest'accordo che perseguono una finalità o che costituiscono una componente di tale accordo siano il corollario indispensabile del carattere effettivo delle disposizioni di detto accordo che perseguono altre finalità o costituiscono altre componenti, oppure se esse rivestano una 'portata estremamente limitata' (...). (...) Inoltre, tra i criteri che consentono di individuare il carattere accessorio, o meno, di una finalità o di una componente di un atto rientrano il numero di disposizioni ad essa dedicate rispetto al complesso delle disposizioni di tale atto nonché il tenore e la portata degli obblighi enunciati da queste disposizioni. (...) Tuttavia, il ricorso a una doppia base giuridica è precluso quando le procedure previste per l'una e l'altra di tali basi sono incompatibili".<sup>61</sup>
66. Di conseguenza, quando un atto riguarda differenti sfere di competenza, la base giuridica sostanziale su cui si fonda la sua adozione non rifletterà tutte le sfere di competenza che sono esercitate per adottare tale atto, ma soltanto quelle corrispondenti alla(e) sua(e) principale(i) finalità o componente(i).<sup>62</sup> Il centro di gravità della decisione del Consiglio che autorizza la conclusione di un accordo internazionale potrebbe così spostarsi in funzione delle competenze che il Consiglio decide di esercitare per l'UE,<sup>63</sup> con conseguenze sulle basi giuridiche sostanziali applicabili.

---

<sup>61</sup> Parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, punti 285-288.

<sup>62</sup> Si vedano, ad esempio, la sentenza del 30 novembre 2009, *GATS*, 1/08, ECLI:EU:C:2009:739, punto 166; la sentenza *Commissione/Consiglio*, C244/17, citata sopra, punti 45 -46; il parere del 26 luglio 2017, *PNR UE-Canada*, 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, punti 90-94.

<sup>63</sup> Come chiarito al precedente punto 15, l'Unione non è tenuta a esercitare la sua competenza potenziale.

67. In secondo luogo, per quanto riguarda gli effetti giuridici di una tale decisione del Consiglio, va notato che, a norma dell'articolo 288 TFUE, una decisione "è obbligatoria in tutti i suoi elementi". Una tale decisione del Consiglio è quindi uno strumento vincolante, contrariamente alle conclusioni del Consiglio o alle raccomandazioni della Commissione che sottolineano l'importanza della ratifica. Inoltre, poiché gli Stati membri sarebbero autorizzati a ratificare la Convenzione nell'interesse dell'Unione, questo riguarda l'UE nel suo insieme. Inoltre, il principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, prevede che gli Stati membri "adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione". La Corte ha chiarito che l'UE e gli Stati membri devono cooperare strettamente sia nella conclusione sia nell'adempimento degli obblighi assunti.<sup>64</sup> Ciò vale in particolare quando l'UE non può ratificare una Convenzione a proprio nome e può, pertanto, esercitare la sua competenza esterna solo per il tramite degli Stati membri agenti congiuntamente.<sup>65</sup> Di conseguenza, se e nella misura in cui il Consiglio decide di esercitare la competenza dell'UE, agli Stati membri sarebbe richiesto di ratificare la Convenzione nell'interesse dell'UE.

---

<sup>64</sup> Si veda il parere *ILO*, 2/91, citato sopra, punto 36; si veda anche il parere *GATS*, 1/08, citato sopra, punto 136; il parere del 6 dicembre 2001, *Protocollo di Cartagena*, 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, punto 18; il parere *Accordo istitutivo dell'OMC*, 1/94, citato sopra, punto 108; la sentenza del 20 aprile 2010, *Commissione/Svezia C-246/07*, ECLI:EU:C:2010:203, punto 73 e il parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, punto 248.

<sup>65</sup> Parere *ILO*, 2/91, citato sopra, punto 5.

**A. DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE AUTORIZZA GLI STATI MEMBRI A RATIFICARE L'INTERA CONVENZIONE NELL'INTERESSE DELL'UE**

68. Il Consiglio potrebbe decidere di esercitare pienamente la competenza esterna dell'UE e quindi adottare una decisione del Consiglio che autorizzi gli Stati membri a ratificare l'intera Convenzione nell'interesse dell'UE.<sup>66</sup>
69. Tale scelta comporterebbe un accordo che riguarda la sola UE. Gli Stati membri sarebbero obbligati in forza del diritto dell'Unione a ratificare la Convenzione nell'interesse dell'UE.
70. Qualora il Consiglio scelga questa opzione, il progetto di decisione del Consiglio discusso da ultimo a livello di Coreper<sup>67</sup> dovrebbe essere modificato:
- in primo luogo, dovrebbe essere soppresso il riferimento al fatto che la decisione riguarda solo "parti" della Convenzione;
  - in secondo luogo, la base giuridica sostanziale dovrebbe essere adeguata. Come menzionato al precedente punto 65, la giurisprudenza chiarisce che la scelta della base giuridica di un atto giuridico dell'UE deve fondarsi in particolare sulla sua finalità e sul suo contenuto. Nel caso di una decisione del Consiglio concernente l'intera Convenzione, tutto il testo di tale accordo internazionale deve essere preso in considerazione a tal fine.

---

<sup>66</sup> In *Mare di Weddell*, la Corte chiarisce che "(...) la mera circostanza che un'azione dell'[Unione] sulla scena internazionale rientra in una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri non esclude la possibilità che il Consiglio ottenga al suo interno la maggioranza richiesta affinché l'[Unione] eserciti da sola tale competenza esterna" (sentenza C- 626/15 e C- 659/16, citata sopra, punto 126 e giurisprudenza ivi citata). Si veda anche il parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, punto 248.

<sup>67</sup> Doc. ST 6533/20.

71. Sulla base dell'analisi della Convenzione sintetizzata nella precedente sezione III.B, si ritiene che lo scopo e la finalità principali di questo accordo internazionale siano il miglioramento dell'ambiente di lavoro e la protezione della sicurezza e della salute nel mondo del lavoro. Dato che la violenza e le molestie di genere costituiscono una semplice sottocategoria dei comportamenti vietati dalla Convenzione, il loro riconoscimento come forma di violenza e di molestie sul lavoro non consente di concludere che lo scopo e la finalità principali della Convenzione siano connessi alla discriminazione fondata sul sesso.
72. Alla luce dei parametri definiti dalla giurisprudenza, il servizio giuridico ritiene pertanto che l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), TFUE, sul miglioramento dell'ambiente di lavoro e sulla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, costituisca la base giuridica sostanziale adeguata e sufficiente di una decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare l'intera Convenzione nell'interesse dell'UE, unitamente all'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE, come base giuridica procedurale. La regola di voto per una tale decisione del Consiglio sarebbe la maggioranza qualificata.<sup>68</sup>

**B. DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE AUTORIZZA GLI STATI MEMBRI A RATIFICARE PARTI DELLA CONVENZIONE NELL'INTERESSE DELL'UE**

73. La possibilità per l'UE di esercitare parzialmente la sua competenza potenziale in relazione alla Convenzione è quella inizialmente proposta dalla Commissione e discussa da ultimo a livello di Coreper.
74. Questo approccio implica che la decisione del Consiglio identifichi le disposizioni della Convenzione per le quali l'UE intende esercitare la sua competenza.

---

<sup>68</sup> In virtù della combinazione dell'articolo 218, paragrafo 8, TFUE (sulle regole di voto applicabili alle procedure eseguite ai sensi dell'articolo 218, TFUE) e dell'articolo 153, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), TFUE (base giuridica sostanziale della decisione del Consiglio), e a condizione che la Commissione accetti che la sua proposta sia modificata di conseguenza, si veda l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE.

75. Il progetto di testo attualmente in discussione in seno al Consiglio autorizza gli Stati membri a ratificare la Convenzione "*per le parti che rientrano nella competenza conferita all'Unione europea dall'articolo 153, paragrafo 2, e dall'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e i), TFUE*".<sup>69</sup> Non individua le disposizioni della Convenzione (o parti di esse) riguardo a cui l'UE eserciterebbe la sua competenza, né esse sono state specificate nella proposta della Commissione. In aggiunta, come specificato in precedenza, le competenze dell'UE a norma dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera a), TFUE, coprono il centro di gravità della Convenzione. Ciò assorbe le altre basi giuridiche che potrebbero essere potenzialmente rilevanti per l'adozione di misure distinte e individuali dell'UE su alcuni degli elementi della Convenzione che sono accessori o hanno una portata estremamente limitata.

Di conseguenza, nella sua forma attuale, la decisione del Consiglio lascerebbe talune incertezze riguardo alla misura in cui la competenza dell'UE sarebbe esercitata in relazione alla Convenzione. In particolare, non è chiaro se in pratica la ratifica soltanto di parti della Convenzione, nell'interesse dell'UE, non sarebbe in ultima analisi equivalente alla ratifica dell'intera Convenzione come è stato esaminato nella precedente opzione A. Le basi giuridiche sostanziali proposte (cioè l'articolo 153, paragrafo 2, e l'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e i), TFUE) renderebbero soggetta alla votazione a maggioranza qualificata l'adozione della pertinente decisione del Consiglio.

76. Quale possibile alternativa, il progetto di decisione potrebbe specificare più precisamente le competenze dell'UE in merito alle quali il Consiglio autorizza gli Stati membri a ratificare la Convenzione nell'interesse dell'UE. La scelta delle competenze che l'UE intende esercitare è una scelta politica. Possono prospettarsi diverse opzioni, tra cui, ad esempio, un'autorizzazione limitata alla misura in cui le competenze dell'UE sono già state esercitate sul piano interno. È soltanto in seguito a tale scelta politica concernente le pertinenti competenze che può essere individuata la base giuridica adeguata per l'adozione della decisione del Consiglio.

77. Indipendentemente dal modo in cui viene individuata la natura parziale dell'esercizio della competenza dell'UE, qualsiasi riferimento esplicito, nella decisione del Consiglio, a parti della Convenzione chiarisce che tale decisione del Consiglio comporta un accordo misto. Poiché la ratifica dell'UE non riguarderà l'intera Convenzione, gli Stati membri dovrebbero coprire le parti restanti nell'ambito delle rispettive competenze nazionali.

---

<sup>69</sup> Doc. ST 6533/20.

78. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, è essenziale garantire una stretta cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE in un settore di competenza mista. In tale situazione il Consiglio può desiderare di accertare che vi sia un comune accordo degli Stati membri a essere vincolati dalla Convenzione in settori non coperti dalla decisione del Consiglio.
79. A tale riguardo, dal recente parere 1/19 sulla Convenzione di Istanbul, formulato dalla Corte, consegue che il Consiglio non può aggiungere, come presupposto, un'ulteriore fase alla procedura di conclusione di cui all'articolo 218, TFUE, assoggettando l'adozione della sua decisione sulla conclusione di un accordo misto alla previa constatazione di un "comune accordo". Tuttavia, rientra nella discrezionalità politica del Consiglio scegliere di proseguire le discussioni fino al raggiungimento del "comune accordo" degli Stati membri ad essere vincolati da un accordo nei settori che rientrano nelle loro competenze. Tale discrezionalità politica deve essere esercitata in conformità del regolamento interno del Consiglio e dell'articolo 218, TFUE. In altri termini, il Consiglio può procedere a una votazione quando tutte le condizioni procedurali sono soddisfatte, in conformità, rispettivamente, delle regole di voto applicabili alle decisioni di procedura e di quelle applicabili alla materia disciplinata dall'accordo.<sup>70</sup>
80. Alla luce di quanto precede, nulla vieta al Consiglio di cercare il comune accordo degli Stati membri ad essere vincolati dalla Convenzione nei settori non coperti dalla decisione del Consiglio sulla conclusione nell'interesse dell'UE, entro i limiti stabiliti dal parere della Corte sulla Convenzione di Istanbul.

---

<sup>70</sup> Parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, punti 253-255. Per un'analisi più dettagliata, si veda la nota informativa del servizio giuridico del Consiglio di cui al doc. ST 13800/21, in particolare i punti da 5 a 13, e il punto 28 sul comune accordo.

### C. NESSUNA DECISIONE DEL CONSIGLIO

81. Il Consiglio potrebbe prendere atto dell'assenza della maggioranza richiesta<sup>71</sup> al suo interno per perseguire ulteriormente l'adozione di una decisione che autorizza gli Stati membri a ratificare la Convenzione, in tutto o in parte, nell'interesse dell'UE.
82. Poiché la Convenzione non comporta alcuna competenza esclusiva dell'UE, in assenza di una decisione del Consiglio di esercitare la competenza dell'UE riguardo alla Convenzione, gli Stati membri restano competenti ad agire e liberi di decidere se ratificare o meno la Convenzione nel rispetto dei loro obblighi previsti dai trattati e dell'*acquis* dell'UE.
83. Deve comunque essere tenuto conto del fatto che la Commissione ha proposto di concludere la Convenzione nell'interesse dell'UE e che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, gli Stati membri hanno obblighi particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata, in conformità dell'obbligo generale di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Oppure dell'assenza di unanimità nel caso in cui la pertinente base giuridica sostanziale richieda l'unanimità.

<sup>72</sup> Sentenza *Commissione/Svezia*, C-246/07, citata sopra, punti 73-74.

84. Qualora risultasse evidente che il sostegno necessario per l'adozione di una decisione a norma delle precedenti opzioni A o B non sarà raggiunto in seno al Consiglio,<sup>73</sup> la situazione giuridica potrebbe essere chiarita nei modi seguenti: i) la Commissione potrebbe ritirare la sua proposta, oppure ii) il Consiglio potrebbe procedere a una votazione formale che, nell'impossibilità di ottenere il sostegno necessario, dimostrerebbe che tutte le fasi procedurali sono state esaurite ai fini dell'adozione della decisione proposta<sup>74</sup>, oppure iii) il Consiglio potrebbe procedere a una votazione indicativa in sede di Coreper e registrare la mancanza di sufficiente sostegno alla proposta della Commissione, approvando una dichiarazione da iscriverne a verbale in cui il Consiglio prende atto che non è possibile raggiungere la maggioranza richiesta per l'adozione della decisione del Consiglio proposta che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'UE, la Convenzione dell'ILO in questione.<sup>75</sup>
85. In tal caso, restano possibili varie azioni a livello dell'UE per incoraggiare gli Stati membri a ratificare la Convenzione. In particolare, la Commissione potrebbe adottare una raccomandazione sulla ratifica di tale Convenzione, come è stato fatto in passato (ad esempio riguardo alla Convenzione n. 182 dell'ILO per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile).<sup>76</sup> Inoltre si potrebbero prendere in considerazione conclusioni del Consiglio in cui si sottolinea l'importanza della ratifica della Convenzione da parte degli Stati membri.

---

<sup>73</sup> Sentenza *Mare di Weddell*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, citata sopra, punto 126; sentenza *OTIF*, C-600/14, citata sopra, punto 68; parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, punto 250.

<sup>74</sup> Procedere a una votazione formale richiederebbe in primo luogo avere ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo riguardo alla decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare nell'interesse dell'UE.

<sup>75</sup> N.B.: in precedenti situazioni analoghe, la soluzione trovata per "respingere" la proposta della Commissione era di solito una nota del Coreper in cui si raccomandava al Consiglio di non proseguire i lavori sulla proposta della Commissione (ad esempio doc. ST 13605/13, punto 23; doc. ST 7409/14; doc. ST 12706/16). Tuttavia, a seguito del parere *Convenzione di Istanbul*, 1/19, citato sopra, è consigliabile porre fine a tale prassi e procedere invece a una votazione formale oppure adottare una dichiarazione iscritta nel processo verbale del Consiglio in cui si prende atto della mancanza della maggioranza qualificata richiesta (si veda il doc. ST 13411/21 concernente un esempio recente riguardante l'adozione di una tale dichiarazione).

<sup>76</sup> Raccomandazione della Commissione, del 15 settembre 2000, relativa alla ratifica della convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), del 17 giugno 1999, riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro minorile e le azioni immediate in vista della loro eliminazione [notificata con il numero C(2000) 2674]; GU L 243 del 28.9.2000, pag. 41.

## V. CONCLUSIONI

86. Secondo il servizio giuridico del Consiglio:

- a) l'intera Convenzione dell'ILO rientrerebbe nella competenza concorrente, non esclusiva dell'UE, e il Consiglio può pertanto decidere se esercitare o meno la competenza potenziale dell'UE, e in quale misura;
- b) sono giuridicamente possibili diversi iter per la ratifica della Convenzione dell'ILO, segnatamente:
  - i) un "accordo che riguarda la sola UE" tramite la ratifica dell'intera Convenzione da parte di tutti gli Stati membri nell'interesse dell'UE;
  - ii) un accordo misto tramite la ratifica della Convenzione dell'ILO da parte di tutti gli Stati membri in parte nell'interesse dell'UE per quanto riguarda la competenza dell'UE e in parte nel quadro della rispettiva competenza nazionale; in questo caso, dovrebbe essere chiarita meglio nella decisione del Consiglio la misura in cui viene esercitata la competenza dell'UE; oppure
  - iii) una ratifica senza esercizio della competenza dell'UE, in tal caso spetterebbe agli Stati membri prendere in considerazione una ratifica della Convenzione dell'ILO nel quadro della rispettiva competenza nazionale.