

Bruxelles, 14 giugno 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO¹

Origine:	Servizio giuridico
Destinatario:	Gruppo "Applicazione della legge"
Oggetto:	Proposta di decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri ad aderire, nell'interesse dell'Unione europea, alla Convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza, security e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive (STCE n. 218) - Aspetti procedurali

I. INTRODUZIONE

1. Il 27 aprile 2018 la Commissione ha adottato la proposta di decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri ad aderire, nell'interesse dell'Unione europea, alla Convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza, security e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive (STCE n. 218)² (di seguito "la proposta di decisione").

¹ 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.

² 8577/18.

2. Quando la Commissione ha presentato la proposta di decisione durante la riunione del Gruppo "Applicazione della legge" del 17 maggio 2018, varie delegazioni hanno posto domande riguardanti la necessità e gli effetti della proposta di decisione, in particolare alla luce del fatto che molti Stati membri hanno già firmato, e alcuni anche ratificato, la Convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza, security e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive (STCE n. 218) (di seguito "la convenzione").
3. Durante la stessa riunione, il rappresentante del Servizio giuridico del Consiglio (SGC) ha risposto oralmente e in via preliminare a tali domande. Il presente parere conferma per iscritto e approfondisce nel merito quanto affermato dal rappresentante dell'SGC.

II. CONTESTO GIURIDICO E FATTUALE

4. La convenzione mira a fornire un contesto protetto, sicuro e accogliente in occasione di incontri calcistici e altre manifestazioni sportive (articolo 2 della convenzione) e impone alle parti della convenzione di adottare una serie di misure volte a garantire sicurezza, security e servizi in occasione di importanti manifestazioni sportive. L'articolo 11 della convenzione concerne la cooperazione internazionale e obbliga le parti a istituire punti nazionali d'informazione sul calcio che operino come punti unici designati per lo scambio di tutte le informazioni e dell'intelligence relative a incontri calcistici a rilevanza internazionale e per l'organizzazione di altri aspetti della cooperazione internazionale di polizia (articolo 11, paragrafi da 2 a 4, della convenzione).
5. La convenzione è aperta alla firma dei soli Stati³. Ad oggi, diversi Stati membri hanno firmato la convenzione e alcuni l'hanno anche ratificata⁴.

³ Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della convenzione, la convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati parti della convenzione culturale europea e di qualsiasi Stato non membro del Consiglio d'Europa, e l'articolo 18, paragrafo 1, della convenzione stabilisce che dopo l'entrata in vigore della stessa, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, previa consultazione delle parti, può invitare qualsiasi Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla convenzione.

⁴ L'elenco completo degli Stati che hanno firmato e ratificato la convenzione è disponibile al seguente indirizzo: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Al fine di prevenire e combattere la violenza legata al calcio, la decisione 2002/348/GAI del Consiglio concernente la sicurezza in occasione di partite di calcio internazionali⁵ facilita lo scambio di informazioni in relazione a manifestazioni calcistiche obbligando gli Stati membri a creare o designare un punto nazionale d'informazione sul calcio avente carattere di polizia (articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2002/348/GAI del Consiglio). L'articolo 2 della decisione 2002/348/GAI del Consiglio definisce i compiti dei punti nazionali d'informazione sul calcio e gli articoli 3 e 4 della stessa stabiliscono norme specifiche relative allo scambio e al trattamento di informazioni di polizia tra i punti nazionali d'informazione sul calcio prima, durante e dopo gli eventi calcistici internazionali.

III. ANALISI GIURIDICA

1. Necessità di un'autorizzazione

7. La necessità di un'autorizzazione degli Stati membri per aderire, nell'interesse dell'Unione, alla convenzione si pone solo se la convenzione o parti di essa rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione. L'autorizzazione concessa dalla proposta di decisione è limitata alle *"parti che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione"*⁶. Il considerando 3 della proposta di decisione specifica che *"le parti"* fanno riferimento all'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, della convenzione. Non si è sostenuto che nella competenza esclusiva dell'Unione rientrino parti della convenzione diverse dall'articolo 11, paragrafi da 2 a 4. La seguente analisi delle competenze si limita dunque a tali disposizioni.

⁵ Decisione 2002/348/GAI del Consiglio, del 25 aprile 2002, concernente la sicurezza in occasione di partite di calcio internazionali (GU L 121 dell'8.5.2002, pag. 1).

⁶ Articolo 1 della proposta di decisione.

8. L'obbligo di cui all'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, della convenzione, vale a dire l'obbligo di creare o designare punti nazionali d'informazione sul calcio in seno alle forze di polizia, responsabili di scambiare informazioni e di agevolare l'attuazione della cooperazione tra forze di polizia in relazione alle partite di calcio internazionali, rientra nel settore della cooperazione di polizia. Sebbene la cooperazione di polizia sia, in linea di principio, un settore di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri (articolo 4, paragrafo 2, lettera j), del TFUE), l'Unione ha competenza esterna esclusiva quando sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE.
9. L'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE così dispone: "*L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali (...) nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.*"⁷.
10. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, "[a]l fine di valutare se (...) [degli] 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 comuni di cui trattasi." ⁸ L'SGC rileva che l'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, della convenzione coincide con talune disposizioni degli articoli 1 e 2 della decisione 2002/348/GAI del Consiglio⁹. Pertanto, detti articoli della convenzione rientrano nell'ambito di norme comuni ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, su cui possono incidere gli impegni internazionali.

⁷ Tale disposizione riflette la sentenza AETR (EU:C:1971:32) e la giurisprudenza sviluppata a partire da tale sentenza.

⁸ Parere 2/15 del 16 maggio 2017, *ALS con Singapore*, EU:C:2017:376, punto 180; parere 3/15 del 14 febbraio 2017, (*Trattato di Marrakech sull'accesso alle opere pubbliche*), EU:C:2017:114, punto 105; sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014 nella causa C-114/12, *Commissione c. Consiglio* (Convenzione del Consiglio d'Europa sugli organismi di radiodiffusione), EU:C:2014:2151, punto 68; parere 1/13 del 14 ottobre 2014, (*Convenzione dell'Aia sulla sottrazione di minori*), EU:C:2014:2303, punto 71; e sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014 nella causa C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, punto 29.

⁹ Nello specifico, la frase introduttiva dell'articolo 11, paragrafo 2, della convenzione corrisponde all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2002/348/GAI del Consiglio; l'articolo 11, paragrafo 2, lettera a), della convenzione rispecchia il contenuto dell'articolo 1, paragrafo 3, e dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2002/348/GAI del Consiglio; l'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della convenzione riflette il contenuto dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 2002/348/GAI del Consiglio e l'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), della convenzione rispecchia il contenuto dell'articolo 2, paragrafo 3, della decisione 2002/348/GAI del Consiglio. L'articolo 11, paragrafo 3, della convenzione corrisponde all'articolo 1, paragrafo 4, e all'articolo 2 della decisione 2002/348/GAI del Consiglio. L'articolo 11, paragrafo 4, della convenzione corrisponde all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 2002/348/GAI del Consiglio.

11. Come chiarito dalla Corte, il rischio di incidere su norme comuni ("*può incidere su norme comuni*") non presuppone una contraddizione tra gli impegni internazionali e dette norme comuni¹⁰. Pertanto, l'assenza di contraddizione tra le disposizioni della convenzione e quelle della decisione 2002/348/GAI del Consiglio non altera la conclusione relativa all'esistenza di un rischio di incidere su norme comuni.
12. Parti della convenzione, segnatamente l'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, rientrano quindi nella competenza esclusiva dell'Unione a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE.

2. Questioni procedurali

13. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del TFUE, "*[q]uando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione (...)*". Dal momento che la convenzione non consente l'adesione dell'UE stessa nonostante parti della convenzione rientrino nella competenza esclusiva dell'Unione, solo gli Stati membri possono aderire alla convenzione. Tuttavia, per le parti che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, essi devono essere autorizzati da quest'ultima. Una volta adottata, la proposta di decisione concederebbe tale autorizzazione permettendo agli Stati membri di aderire alla convenzione, nell'interesse dell'Unione, per le parti che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione.

¹⁰ Parere 2/15, *ALS con Singapore*, EU:C:2017:376, punto 201; parere 3/15 del 14 febbraio 2017, (*Trattato di Marrakech sull'accesso alle opere pubbliche*), EU:C:2017:114, punti 113 e 114; parere 1/13 del 14 ottobre 2014, (*Convenzione dell'Aia sulla sottrazione di minori*), EU:C:2014:2303, punti 84-90 e, in particolare, punto 86; sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014 nella causa C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, punti 48 e 49; sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014 nella causa C-114/12, *Commissione c. Consiglio* (Convenzione del Consiglio d'Europa sugli organismi di radiodiffusione), EU:C:2014:2151, punti 70 e 71; e parere 1/03 del 7 febbraio 2006, (*Nuova Convenzione di Lugano*), EU:C:2006:81, punto 143 e punti 151-153.

14. L'SGC ha già in passato fornito spiegazioni dettagliate in merito all'applicabilità della base giuridica procedurale dell'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE ad accordi conclusi per il tramite degli Stati membri¹¹. Il Consiglio ha adottato tale procedura in una serie di casi in diversi settori¹² e tale prassi può trovare conferma nella giurisprudenza della Corte; sono stati riconosciuti due metodi mediante i quali l'Unione può concludere accordi internazionali: o conclusione da parte dell'Unione stessa o conclusione per il tramite degli Stati membri.¹³
15. Poiché la base giuridica procedurale della proposta di decisione è l'articolo 218, paragrafo 6, lettera v), del TFUE, prima dell'adozione il Consiglio deve ottenere l'approvazione del Parlamento europeo.

¹¹ Parere dell'SGC nel doc. 15370/14.

¹² 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) 2015/799 del Consiglio, del 18 maggio 2015, che autorizza gli Stati membri ad aderire, nell'interesse dell'Unione europea, alla convenzione internazionale dell'Organizzazione marittima internazionale sulle norme relative alla formazione degli equipaggi dei pescherecci, al rilascio dei brevetti ed alla guardia, GU L 127 del 22.5.2015, pag. 20; e decisione 2014/195/UE del Consiglio, del 17 febbraio 2014, che autorizza gli Stati membri a firmare, ratificare o aderire all'accordo di Città del Capo del 2012 sull'attuazione delle disposizioni del protocollo di Torremolinos del 1993 relativo alla convenzione internazionale di Torremolinos del 1977 sulla sicurezza delle navi da pesca, GU L 106 del 9.4.2014, pag. 4.

¹³ Cfr. in particolare il parere 2/91, punto 27, e il parere 1/13, punti 44-46 e 50, segnatamente il punto 44, che recita: "*Ad ogni modo, la questione dell'eventuale impossibilità per l'Unione di divenire formalmente parte di un accordo internazionale è irrilevante. Infatti, nell'ipotesi in cui le condizioni di partecipazione a un accordo siffatto escludano che questo possa essere concluso direttamente dall'Unione, sebbene esso rientri nella sua competenza esterna, tale competenza può essere esercitata per il tramite degli Stati membri operanti nell'interesse dell'Unione (v., in tal senso, parere 2/91, EU:C:1993:106, punto 5)*".

16. Varie delegazioni hanno posto domande riguardo al fatto che alcuni Stati membri hanno già firmato, e in alcuni casi anche ratificato, la convenzione. La validità di tali firme e atti di ratifica è determinata dal diritto nazionale dello Stato membro interessato, nonché dal diritto internazionale pubblico. La proposta di decisione non incide sulla validità di tali atti. Il suo scopo è piuttosto quello di garantire che gli Stati membri che aderiscono o hanno aderito alla convenzione rispettino le disposizioni del trattato relative alle competenze¹⁴. Tale scopo sarà raggiunto mediante l'adozione, da parte del Consiglio, della proposta di decisione.

IV. CONCLUSIONE

17. Le parti della Convenzione del Consiglio d'Europa concernente un approccio integrato in materia di sicurezza, security e servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive (STCE n. 218), più precisamente l'articolo 11, paragrafi da 2 a 4, rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione.
18. Dal momento che l'Unione non può aderire alla convenzione, gli Stati membri devono essere autorizzati, per le parti della convenzione che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, a diventare parte della convenzione. Tale autorizzazione non incide sulla validità delle firme e degli atti di ratifica della convenzione che hanno già avuto luogo.

¹⁴ L'autorizzazione è ugualmente applicabile a situazioni in cui gli Stati membri hanno già legalmente aderito a pieno titolo in passato, ma, data l'estensione della competenza dell'UE, possono continuare a essere considerati parte solo nell'interesse dell'Unione.