



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 9 novembre 2021 ¹

Causa C-479/21 PPU

SN,

SD

con l'intervento di:

Governor of Cloverhill Prison,

Irlanda,

Attorney General,

Governor of Mountjoy Prison

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda)]

«Rinvio pregiudiziale – Protocollo n. 21 allegato al TUE – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Decisione quadro 2002/584/GAI – Mandato d'arresto europeo – Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica – Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra – Basi giuridiche – Articolo 50 TUE – Articolo 217 TFUE»

I. Introduzione

1. La Corte è chiamata a stabilire se l'Irlanda sia tenuta a eseguire i mandati d'arresto europei emessi dal Regno Unito nonostante il recesso di tale Stato dall'Unione europea.
2. Le disposizioni dell'accordo sul recesso² del 2020 e dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione³ del 2021 tra l'Unione europea e il Regno Unito sembrano, prima facie, applicabili all'esecuzione dei mandati d'arresto di cui trattasi.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 7; in prosieguo: l'«accordo sul recesso»).

³ Articoli da 596 a 632 dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra (GU 2021, L 149, pag. 10; in prosieguo: l'«accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione»).

3. Tuttavia, il protocollo n. 21 allegato al TUE e al TFUE⁴, adottato nell'ambito del Trattato di Lisbona del 2007 e in vigore dal 1° dicembre 2009, prevede che l'Irlanda non sia vincolata dalle misure dell'Unione relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a meno che tale Stato membro non opti espressamente per l'adesione alla misura considerata. L'Irlanda non ha optato per l'adesione alle disposizioni pertinenti dei due accordi in questione. Pertanto, occorre esaminare se, in conseguenza del recesso del Regno Unito dall'Unione, fosse necessario che l'Irlanda avesse optato per l'adesione alle disposizioni relative al mandato d'arresto europeo affinché tali disposizioni siano applicabili. Ciò dipende a sua volta dall'applicabilità del protocollo n. 21 alle suddette disposizioni.

4. Il protocollo n. 21 non è tuttavia applicabile se l'Unione ha correttamente basato tali accordi sulle sue competenze esterne a concludere un accordo di recesso (articolo 50, paragrafo 2, TUE) e un accordo di associazione (articolo 217 TFUE), piuttosto che su una competenza relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Elemento centrale al riguardo è il fatto che detti due regimi di consegna non creano nuovi obblighi, in particolare per l'Irlanda, ma si limitano a prorogare quelli esistenti.

II. Contesto giuridico

A. *Il TUE*

5. L'articolo 50 TUE stabilisce le modalità del recesso dall'Unione:

«1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.

2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 [TFUE]. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.

3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano.

Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) [TFUE].

5. (...)».

⁴ Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (in prosieguo: il «protocollo n. 21»).

B. Il TFUE

6. L'articolo 217 TFUE è la base giuridica per la conclusione di accordi di associazione:

«L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari».

7. L'articolo 218, paragrafi 6 e 8, TFUE stabilisce i requisiti procedurali per la conclusione di accordi internazionali e, in particolare, accordi di associazione:

«6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo.

Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo:

a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti:

i) accordi di associazione;

(...).

8. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione, nonché per gli accordi di associazione (...).

C. Il protocollo n. 21

8. Ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 21, l'Irlanda non partecipa alle misure adottate in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia:

«Fatto salvo l'articolo 3, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma della parte terza, titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. (...)».

9. L'articolo 2 del protocollo n. 21 precisa gli effetti dell'articolo 1:

«In conseguenza dell'articolo 1 e fatti salvi gli articoli 3, 4 e 6, nessuna disposizione della parte terza, titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nessuna misura adottata a norma di detto titolo, nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi dall'Unione a norma di detto titolo e nessuna decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'interpretazione di tali disposizioni o misure è vincolante o applicabile nel Regno Unito o in Irlanda; nessuna di tali disposizioni, misure o decisioni pregiudica in alcun modo le competenze, i diritti e gli obblighi di tali Stati; e nessuna di tali disposizioni, misure o decisioni pregiudica in alcun modo l'*acquis* comunitario e dell'Unione né costituisce parte del diritto dell'Unione, quali applicabili al Regno Unito o all'Irlanda».

10. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 21, l'Irlanda può notificare al Consiglio che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione di siffatte misure e, ai sensi dell'articolo 4, detto Stato membro può accettare tali misure dopo la loro adozione.

D. La decisione quadro 2002/584

11. Il Consiglio ha adottato la decisione quadro 2002/584⁵ e la decisione quadro 2009/299⁶ all'unanimità ai sensi del Trattato sull'Unione europea, in particolare con riferimento agli articoli 31, paragrafo 1, lettera a), e 34, paragrafo 2, lettera b), prima dell'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, delle modifiche del Trattato di Lisbona e del protocollo n. 21. Pertanto, entrambe le decisioni quadro sono vincolanti per l'Irlanda, sebbene l'Irlanda non avesse esplicitamente notificato al Consiglio che intendeva partecipare alla loro adozione e applicazione o che le accettava.

12. L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della decisione quadro 2002/584 stabilisce gli obblighi fondamentali degli Stati membri in materia di mandato d'arresto europeo:

«1. Il mandato d'arresto europeo è una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà.

2. Gli Stati membri danno esecuzione ad ogni mandato d'arresto europeo in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni della presente decisione quadro».

13. Poiché il Regno Unito non era più uno Stato membro nel momento in cui le sue autorità hanno emesso i mandati d'arresto di cui trattasi, la decisione quadro 2002/584 non può servire direttamente come base per la loro esecuzione.

E. L'accordo sul recesso

14. L'accordo sul recesso è fondato sull'articolo 50, paragrafo 2, TUE⁷. Esso è entrato in vigore il 1° febbraio 2020⁸.

15. A norma dell'articolo 126 dell'accordo sul recesso, era previsto un periodo di transizione con decorrenza dalla data di entrata in vigore dell'accordo sul recesso e termine il 31 dicembre 2020. L'articolo 127 prevede che il diritto dell'Unione si applichi al Regno Unito e nel Regno Unito durante il periodo di transizione, salvo che l'accordo sul recesso non disponga diversamente. Poiché l'accordo sul recesso non prevede una deroga all'articolo 127 per le disposizioni relative al mandato d'arresto europeo, tali disposizioni hanno continuato ad essere applicabili durante il periodo di transizione.

⁵ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU 2002, L 190, pag. 1).

⁶ Decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo (GU 2009, L 81, pag. 24).

⁷ Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 1).

⁸ Nota relativa all'entrata in vigore dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 189).

16. L'articolo 185 dell'accordo sul recesso prevede, tra l'altro, che «[d]alla fine del periodo di transizione si applicano la parte seconda e la parte terza, tranne l'articolo 19, l'articolo 34, paragrafo 1, l'articolo 44 e l'articolo 96, paragrafo 1, nonché la parte sesta, titolo I, e gli articoli da 169 a 181».

17. La parte terza dell'accordo sul recesso include l'articolo 62, paragrafo 1, relativo alle procedure di cooperazione giudiziaria in materia penale in corso, che stabilisce quanto segue:

«Nel Regno Unito, nonché negli Stati membri in situazioni che coinvolgano il Regno Unito, gli atti seguenti si applicano come segue:

a) (...)

b) la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio (...) si applica ai mandati d'arresto europei se il ricercato è stato arrestato prima della fine del periodo di transizione ai fini dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, (...);

c) (...)».

18. L'articolo 185 dell'accordo sul recesso stabilisce altresì che gli Stati membri possano decidere di non consegnare i propri cittadini al Regno Unito. La Repubblica federale di Germania, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Slovenia si sono avvalse di tale possibilità⁹.

F. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione

19. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, è un accordo di associazione basato sull'articolo 217 TFUE¹⁰. Esso è entrato in vigore il 1° maggio 2021, dopo la ratifica da parte dell'Unione e del Regno Unito¹¹.

20. Il titolo VII della parte terza dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (articoli da 596 a 632) istituisce un regime di estradizione tra gli Stati membri e il Regno Unito.

⁹ Dichiarazione dell'Unione europea rilasciata in conformità dell'articolo 185, terzo comma, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 188).

¹⁰ Decisione (UE) 2021/689 del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (GU 2021, L 149, pag. 2). Per quanto riguarda l'Euratom, il Consiglio lo ha approvato con la decisione (Euratom) 2020/2253 del 29 dicembre 2020 che approva la conclusione, da parte della Commissione europea, dell'accordo tra il governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Comunità europea dell'energia atomica per la cooperazione sugli usi sicuri e pacifici dell'energia nucleare e la conclusione, da parte della Commissione europea, a nome della Comunità europea dell'energia atomica, dell'accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra (GU 2020, L 444, pag. 11) sulla base dell'articolo 101 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

¹¹ Avviso relativo all'entrata in vigore dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (GU 2021, L 149, pag. 2560).

21. L'articolo 632 dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione stabilisce che il titolo VII «si applica ai mandati d'arresto europei emessi, conformemente alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio (...), da uno Stato prima della fine del periodo di transizione qualora la persona ricercata non sia stata arrestata in esecuzione del mandato prima della fine del periodo di transizione».

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

22. Il sig. Sd è oggetto di un mandato d'arresto europeo, datato 20 marzo 2020 ed emesso da un'autorità giudiziaria del Regno Unito, con cui si chiede la sua consegna al Regno Unito perché scontasse una pena detentiva di otto anni. Egli è stato tratto in arresto in Irlanda il 9 settembre 2020. L'8 febbraio 2021, la High Court (Alta Corte, Irlanda) ha emesso un'ordinanza per la consegna del sig. Sd al Regno Unito e una conseguente ordinanza che ne prevede la detenzione in carcere in attesa della consegna.

23. Il sig. Sn è oggetto di un mandato d'arresto europeo, datato 5 ottobre 2020, anch'esso emesso da un'autorità giudiziaria del Regno Unito, in cui si chiede la sua consegna ai fini del perseguimento di 14 reati. Egli è stato tratto in arresto in Irlanda il 25 febbraio 2021 e posto in stato di custodia in attesa dell'udienza sulla domanda di consegna che lo riguarda.

24. Il 16 febbraio 2021 è stata presentata alla High Court (Alta Corte) un'istanza per conto del sig. Sd con cui si chiedeva di esaminare, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 4, secondo comma, della Costituzione irlandese, la legittimità della detenzione del sig. Sd. Si sosteneva che il sig. Sd era detenuto in modo illegale, in quanto il regime del mandato d'arresto europeo avrebbe cessato di essere applicabile nei rapporti tra l'Irlanda e il Regno Unito. Il 5 marzo 2021 un'istanza analoga è stata presentata per conto del sig. Sn.

25. La High Court (Alta Corte) ha stabilito che tanto il sig. Sd quanto il sig. Sn erano detenuti legalmente e, pertanto, ne ha respinto la richiesta di scarcerazione. Entrambi sono stati autorizzati ad impugnare le decisioni direttamente dinanzi alla Supreme Court (Corte Suprema, Irlanda), i medesimi sono stati però trattenuti in stato di custodia in attesa dell'esito delle rispettive impugnazioni dinanzi a detto giudice.

26. La Supreme Court (Corte Suprema) ritiene possibile che le disposizioni contenute nell'accordo sul recesso e nell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, nella parte in cui riguardano il regime del mandato d'arresto europeo, non siano vincolanti per l'Irlanda. Se così fosse, le misure nazionali adottate dall'Irlanda al fine del mantenimento del vigente regime del mandato d'arresto europeo nei confronti del Regno Unito non sarebbero valide e, di conseguenza, anche il mantenimento in detenzione dei ricorrenti sarebbe illegittimo.

27. In tale contesto, la Supreme Court (Corte Suprema) ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

Considerato che l'Irlanda gode del mantenimento della sovranità nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia fermo restando il diritto dell'Irlanda di optare per l'adesione alle misure adottate dall'Unione in tale settore ai sensi della parte terza, titolo V, TFUE;

considerato che la base giuridica sostanziale dichiarata dell'accordo sul recesso (e della decisione sulla sua conclusione) è l'articolo 50 TUE;

considerato che la base giuridica sostanziale dichiarata dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (e della decisione relativa alla sua conclusione) è l'articolo 217 TFUE, e

considerato che di conseguenza non è stata ritenuta necessaria o consentita un'opzione di adesione da parte dell'Irlanda e che, pertanto, tale opzione non è stata esercitata:

- a) Se le disposizioni dell'accordo sul recesso, che prevedono il mantenimento del regime del [mandato d'arresto europeo] nei confronti del Regno Unito, durante il periodo transitorio previsto da tale accordo, possano essere considerate vincolanti per l'Irlanda, tenuto conto del loro rilevante contenuto nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; e
- b) se le disposizioni dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, che prevedono il mantenimento del [mandato d'arresto europeo] nei confronti del Regno Unito dopo il relativo periodo transitorio, possano essere considerate vincolanti per l'Irlanda, tenuto conto del loro rilevante contenuto nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

28. Il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di sottoporre il presente rinvio pregiudiziale al procedimento pregiudiziale d'urgenza ai sensi dell'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte. Con decisione del 18 agosto 2021, la Prima Sezione della Corte ha deciso di accogliere tale richiesta. Il 7 settembre 2021, la Corte, in sede di riunione generale, ha rinviato la causa alla Grande Sezione.

29. Osservazioni scritte sono state presentate dai sigg. Sd e Sn, dall'Irlanda, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea. Dette parti nonché il Regno di Danimarca hanno altresì partecipato all'udienza del 27 settembre 2021.

IV. Valutazione giuridica

30. Il caso di specie verte sulla questione se le disposizioni sull'esecuzione dei mandati d'arresto europei incluse nell'accordo sul recesso e nell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione siano vincolanti per l'Irlanda.

31. La Supreme Court (Corte suprema) spiega che, secondo il diritto irlandese, l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso dal Regno Unito e la detenzione della persona ricercata sono ammissibili solo ove esista un obbligo corrispondente previsto dal diritto dell'Unione che sia vincolante per l'Irlanda.

32. Prima che il recesso del Regno Unito dall'Unione entrasse in vigore il 31 gennaio 2020, un simile obbligo discendeva direttamente dalla decisione quadro 2002/584. Durante il successivo periodo di transizione, terminato il 31 dicembre 2020, detta decisione quadro ha continuato ad applicarsi in virtù dell'articolo 127 dell'accordo sul recesso. Tuttavia, i casi del sig. Sd e del sig. Sn non sono disciplinati da detta normativa in quanto gli stessi non sono stati consegnati al Regno Unito prima della fine del periodo di transizione.

33. Poiché il sig. Sd è stato arrestato prima della fine del periodo di transizione, la sua situazione rientra nell'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), e nell'articolo 185 dell'accordo sul recesso. A norma di tali disposizioni, la decisione quadro 2002/584 continua ad applicarsi al mandato d'arresto europeo che lo riguarda.

34. Per contro, le autorità irlandesi hanno arrestato il sig. Sn dopo la fine del periodo di transizione, sebbene le autorità del Regno Unito avessero emesso il mandato d'arresto europeo durante il periodo di transizione, conformemente alla decisione quadro 2002/584. Rispetto a tale situazione, l'articolo 632 dell'accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione prevede l'applicazione del nuovo regime di estradizione istituito dalla terza parte, titolo VII, di detto accordo.

35. Il sig. Sd e il sig. Sn si oppongono all'applicazione delle suddette disposizioni dei due accordi. Essi sostengono che tali disposizioni creano nuovi obblighi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Secondo il protocollo n. 21, siffatti obblighi sarebbero vincolanti per l'Irlanda solo qualora detto Stato membro accettasse esplicitamente di esservi vincolato (cioè esercitasse la sua facoltà di aderire alle misure). In assenza di una siffatta adesione da parte dell'Irlanda, il sig. Sd e il sig. Sn sostengono che l'Unione non è competente ad adottare le disposizioni pertinenti con effetto per l'Irlanda perché detto Stato membro non ha trasferito tale competenza all'Unione.

36. Analizzerò tale tesi in due fasi. In primo luogo, esporrò le condizioni di applicazione del protocollo n. 21, come indicato dalla giurisprudenza della Corte, ossia che la sua applicazione dipende dalla base giuridica della misura in questione (A). In secondo luogo, discuterò se le disposizioni pertinenti, ossia l'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), e l'articolo 185 dell'accordo sul recesso e la parte terza, titolo VII, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, in particolare l'articolo 632, avrebbero dovuto fondarsi su una competenza relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (B.1 e B.2).

A. Condizioni per l'applicazione del protocollo n. 21

37. Secondo il protocollo n. 21, l'Irlanda non partecipa alle misure adottate ai sensi del titolo V della parte terza del Trattato FUE, che riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, salvo che aderisca espressamente a tali misure.

38. Tuttavia, come ho già spiegato in due precedenti conclusioni, il campo di applicazione *ratione materiae* del protocollo n. 21 è espressamente limitato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In quanto deroga, inoltre, il suddetto protocollo deve essere interpretato in senso restrittivo. La ratio di detto protocollo non consiste nel rimettere alla discrezionalità dell'Irlanda la partecipazione alle misure deliberate dalle istituzioni europee in altri ambiti del diritto dell'Unione, né il loro carattere vincolante¹².

39. Di conseguenza, la Corte ha affermato che è la base giuridica di un atto che determina l'eventuale applicazione del protocollo, non il contrario¹³. In altri termini: Il protocollo n. 21 si applica solo alle misure che sono state o avrebbero dovuto essere fondate su una competenza derivata dal titolo V della terza parte del Trattato FUE. Per contro, ad una misura riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non sarà applicabile il protocollo se essa non deve essere fondata su tale competenza.

¹² Conclusioni da me presentate nella causa Regno Unito/Consiglio (SEE) (C-431/11, EU:C:2013:187, paragrafi 73 e 74), e nella causa Commissione/Consiglio (Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato) (C-137/12, EU:C:2013:441, paragrafo 84).

¹³ Sentenza del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio (Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato) (C-137/12, EU:C:2013:675, punto 74). V. altresì parere 2/15 (Accordo di libero scambio UE-Singapore) del 16 maggio 2017 (EU:C:2017:376, punto 218), e conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston in tale procedimento [EU:C:2016:992, paragrafo 203].

B. Le basi giuridiche degli accordi

40. I due accordi non sono fondati su competenze afferenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, bensì, rispettivamente, sulla competenza relativa alle modalità di recesso, articolo 50, paragrafo 2, TUE, e sulla competenza a concludere un accordo di associazione, articolo 217 TFUE.

41. Pertanto, occorre stabilire se l'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso o la parte terza, titolo VII, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, e in particolare il suo articolo 632, avrebbero dovuto – diversamente o in aggiunta – essere fondati su una competenza legata allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ossia l'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), TFUE.

42. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione, compreso quello adottato ai fini della conclusione di un accordo internazionale, deve fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto di tale atto. Se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi solo su una base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via d'eccezione, se è dimostrato, invece, che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei Trattati, un atto siffatto deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti. Tuttavia, il ricorso a una molteplice base giuridica è escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili¹⁴.

43. Inoltre, la Corte ha ripetutamente affermato che il protocollo n. 21 non può incidere sull'individuazione della corretta base giuridica per l'adozione degli accordi internazionali¹⁵. Tale giurisprudenza corrisponde ai principi generali esposti nel paragrafo precedente e il protocollo stesso non sostiene alcun altro approccio. Pertanto, l'argomentazione dei sigg. Sd e Sn, secondo cui il criterio della finalità preponderante non può essere applicato quando le misure riguardano il protocollo n. 21, deve essere respinta.

44. Alla luce di queste considerazioni, esaminerò ora le basi giuridiche delle norme sui mandati d'arresto contenute nei due accordi.

1. Il fondamento giuridico dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso

45. L'accordo sul recesso, compreso l'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), si fonda sull'articolo 50, paragrafo 2, TUE. Ai sensi della seconda frase dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, e tiene conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. La quarta frase prevede che l'accordo sia concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo.

¹⁴ Parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada) del 26 luglio 2017 (EU:C:2017:592, punti da 76 a 78) e sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia) (C-180/20, EU:C:2021:658, punti 32 e 34).

¹⁵ Sentenze del 27 febbraio 2014, Regno Unito/Consiglio (Svizzera) (C-656/11, EU:C:2014:97, punto 49); del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio (Convenzione sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato) (C-137/12, EU:C:2013:675, punto 73); del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Turchia) (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 37), nonché parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada) del 26 luglio 2017 (EU:C:2017:592, punto 108).

46. A tal fine, come spiega in particolare la Commissione, l'articolo 50, paragrafo 2, TUE prevede la competenza a concludere un accordo unico e globale, basato su un'unica procedura specifica, che comprenda tutti i settori disciplinati dai Trattati che sono pertinenti al recesso. Un siffatto accordo riguarda la conclusione di procedimenti condotti sulla base del diritto dell'Unione, che sono in corso al momento del recesso, per quanto riguarda lo Stato recedente. Ciò richiede regole e disposizioni dettagliate in un vasto numero di settori diversi che rientrano nell'acquis dell'Unione. Al fine di garantire un recesso ordinato nell'interesse dell'Unione, dei suoi Stati membri e dello Stato recedente, tali norme e disposizioni possono comprendere periodi di transizione durante i quali, per periodi limitati dopo l'entrata in vigore del recesso, il diritto dell'Unione continua ad applicarsi allo Stato recedente.

47. Pertanto, come prima fase del recesso del Regno Unito dall'Unione, l'accordo sul recesso prevede, all'articolo 127, che la maggior parte del diritto dell'Unione continuerà ad applicarsi al Regno Unito e nel Regno Unito tra la data del recesso e la fine del periodo di transizione.

48. Come seconda fase del recesso, le norme specifiche previste dall'accordo sul recesso si applicano dopo detta data, vale a dire a partire dalla fine del periodo di transizione, conformemente ai commi dal quarto al settimo dell'articolo 185 dell'accordo sul recesso.

49. È vero che tali norme specifiche per la seconda fase, come per la prosecuzione dell'applicazione della maggior parte del diritto dell'Unione durante il periodo di transizione, riguardano molte politiche diverse, tra cui, in particolare, il regime di consegna nei casi penali ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso. Solitamente per realizzare le suddette politiche, l'Unione agirebbe in base a competenze specifiche e sarebbe tenuta a rispettare le restrizioni a tali competenze, come il protocollo n. 21.

50. Tuttavia, alla luce dell'obiettivo dell'accordo sul recesso, tutte queste politiche specifiche sono necessariamente accessorie all'obiettivo generale predominante di fornire un regime globale per la transizione dall'appartenenza all'Unione allo status di paese terzo. Si tratta di un obiettivo estremamente ampio, nel senso che le misure necessarie al suo perseguimento devono poter riguardare una varietà molto ampia di materie specifiche¹⁶. Infatti, tale accordo deve poter affrontare l'intera gamma delle questioni rientranti nel diritto dell'Unione.

51. Le procedure previste nelle basi giuridiche delle politiche specifiche coperte dall'accordo sul recesso confermano il loro carattere accessorio nel contesto del recesso di uno Stato membro.

52. Ciò è particolarmente evidente nel caso di politiche che normalmente richiedono l'unanimità per l'azione del Consiglio, come l'imposizione indiretta che è oggetto degli articoli da 51 a 53 dell'accordo sul recesso. Ai sensi dell'articolo 113 TFUE, il Consiglio adotta all'unanimità le disposizioni per l'armonizzazione delle imposte indirette, ma l'unanimità non può essere cumulata alla maggioranza qualificata¹⁷ prevista dall'articolo 50, paragrafo 2, TUE. Inoltre, ai sensi dell'articolo 113 TFUE, il Consiglio è tenuto solo a consultare il Parlamento europeo, mentre ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE è richiesta l'approvazione del Parlamento.

¹⁶ V., in tal senso, sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (India) (C-268/94, EU:C:1996:461, punto 37); dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Filippine) (C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 38), nonché del 2 settembre 2021, Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia) (C-180/20, EU:C:2021:658, punto 50).

¹⁷ Sentenza del 29 aprile 2004, Commissione/Consiglio (Recupero crediti) (C-338/01, EU:C:2004:253, punto 58).

53. Tale incompatibilità delle procedure legislative non può essere risolta escludendo da un accordo di recesso le questioni che richiedono procedure incompatibili, perché l'articolo 50, paragrafo 2, TUE non prevede alcuna eccezione alle modalità di recesso.

54. L'approccio globale dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE e la procedura legislativa prevista sono necessari a causa della situazione eccezionale di un recesso, come ha sottolineato il Consiglio. Come il recesso del Regno Unito ha dimostrato, siffatti accordi di ampia portata devono essere raggiunti sotto una forte pressione politica e in un lasso di tempo molto breve. Richiedere l'unanimità in Consiglio o escludere alcune questioni dalla procedura generale aggiungerebbe complessità a questo processo e aumenterebbe il rischio di non raggiungere alcun accordo.

55. Pertanto, esigere che un accordo di recesso sia fondato anche su disposizioni diverse dall'articolo 50, paragrafo 2, TUE ogni qualvolta l'accordo incida su un settore specifico in pratica potrebbe svuotare del loro contenuto la competenza e il procedimento di cui all'articolo 50, paragrafo 2, TUE¹⁸.

56. Di conseguenza, la presenza, in un accordo di recesso, di clausole riguardanti varie materie specifiche non può modificare la qualificazione dell'accordo nel suo insieme, la quale va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo, non già in funzione di clausole particolari¹⁹.

57. La Corte ha adottato un approccio simile per quanto riguarda gli accordi di cooperazione allo sviluppo, ma ha aggiunto una riserva, vale a dire che le clausole su materie specifiche non possono comportare obblighi di portata tale che detti obblighi costituiscano in realtà obiettivi distinti dagli obiettivi della cooperazione allo sviluppo²⁰.

58. Indipendentemente dal fatto che la suindicata riserva si applichi agli accordi di recesso, il regime di consegna di cui all'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso in nessun caso crea obblighi di tale portata da costituire un obiettivo distinto dall'obiettivo di assicurare un processo di recesso ordinato. Esso si limita a estendere e modificare gli obblighi esistenti alla luce del recesso per un periodo di transizione limitato.

59. L'applicazione dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso è un perfetto esempio di tale estensione, poiché l'obbligo che ne deriva dipende dal fatto che l'Irlanda partecipa al regime del mandato d'arresto europeo e quindi potrebbe ricevere siffatti mandati dal Regno Unito prima della fine del periodo di transizione. Per contro, l'Irlanda non partecipa al regime dell'ordine di protezione europeo²¹ e, pertanto, non potrebbe ricevere tali ordini che comporterebbero obblighi ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera k).

60. In particolare, non si può validamente sostenere che l'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso crei nuovi obblighi per l'Irlanda, in quanto tale Stato membro era soggetto a obblighi analoghi in forza della decisione quadro 2002/584 prima che detto accordo entrasse in vigore.

¹⁸ V., in tal senso, sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (India) (C-268/94, EU:C:1996:461, punto 38); dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Filippine) (C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 38), e del 2 settembre 2021, Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia) (C-180/20, EU:C:2021:658, punto 51).

¹⁹ V., in tal senso, sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (India) (C-268/94, EU:C:1996:461, punto 39), e dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Filippine) (C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 39).

²⁰ V., in tal senso, sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (India) (C-268/94, EU:C:1996:461, punto 39), e dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Filippine) (C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 39).

²¹ Considerando 41 della direttiva 2011/99 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo (GU 2011, L 338, pag. 2).

61. Contrariamente a quanto sostenuto dal sig. Sd e dal sig. Sn, il ragionamento dell'avvocato generale Hogan²² riguardo alla Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)²³ non è rilevante nel caso di specie. L'Unione intende concludere tale convenzione con riferimento a competenze specifiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'avvocato generale Hogan condivide tale approccio²⁴. Fatta questa premessa, la convenzione di Istanbul rientra perfettamente nel campo di applicazione del protocollo n. 21. Il sig. Sd e il sig. Sn sostengono che ciò significa che anche l'accordo sul recesso avrebbe dovuto essere concluso in base a tali competenze ed essere soggetto al protocollo.

62. Tuttavia, la Convenzione di Istanbul è un accordo completamente diverso e le basi giuridiche in esame lo riflettono. In particolare, l'avvocato generale Hogan non affronta l'interpretazione dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE o la base giuridica appropriata dell'accordo sul recesso.

63. Pertanto, l'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo sul recesso è fondato correttamente sul solo articolo 50, paragrafo 2, TUE. Non è necessario che tale competenza sia cumulata con una competenza relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. La base giuridica della parte terza, titolo VII, dell'accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione, in particolare dell'articolo 632

64. L'Unione europea ha concluso l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione fondandosi sull'articolo 217 TFUE. Tale disposizione permette la conclusione di accordi con paesi terzi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

65. Tale competenza autorizza l'Unione a garantire l'adempimento dei propri obblighi verso i paesi terzi in tutti i settori contemplati dai Trattati²⁵. La sua ampia portata è giustificata dall'obiettivo di creare legami particolari e privilegiati con un paese terzo che deve, almeno in parte, partecipare al sistema dell'Unione²⁶. Siffatto obiettivo ampio e orizzontale si distingue dagli obiettivi di accordi specifici che prevedono norme su questioni ben definite. Ciononostante, la Corte ha constatato che tale abilitazione generale ai sensi dell'articolo 217 TFUE non consente all'Unione, alla luce del principio di attribuzione sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE, di adottare, nel contesto di un accordo di associazione, atti che eccedano i limiti delle competenze che le sono state conferite dagli Stati membri nei Trattati per conseguire gli obiettivi posti dai Trattati medesimi²⁷.

66. Nel caso di specie, la partecipazione al sistema dell'Unione implica la partecipazione al regime di consegna istituito per il mandato d'arresto europeo dalla decisione quadro 2002/584. Tale regime si applica all'Irlanda.

²² Conclusioni presentate dall'avvocato generale Hogan nel parere 1/19 (Convenzione di Istanbul) (EU:C:2021:198, paragrafi 181 e seguenti).

²³ Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa – n. 210.

²⁴ Conclusioni presentate dall'avvocato generale Hogan nel parere 1/19 (Convenzione di Istanbul) (EU:C:2021:198, paragrafo 166).

²⁵ Sentenze del 30 settembre 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punto 9), e del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Turchia) (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 61).

²⁶ Sentenza del 30 settembre 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punto 9). V. altresì sentenza del 26 settembre 2013, Regno Unito/Consiglio (SEE) (C-431/11, EU:C:2013:589, punto 49).

²⁷ Sentenza del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Turchia) (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 61).

67. Per preservare gli interessi legittimi degli Stati membri e garantire un alto livello di legittimità democratica per impegni di così ampia portata, l'articolo 218, paragrafi 6 e 8, TFUE richiede l'unanimità del Consiglio e l'approvazione del Parlamento europeo per la conclusione di accordi di associazione.

68. Per inciso, il requisito dell'unanimità significa che l'Irlanda ha accettato di essere vincolata dal regime di consegna previsto dall'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione. Data la mancanza di una qualsivoglia eccezione riguardante l'Irlanda, l'effetto vincolante per tale Stato membro doveva essere evidente.

69. È vero che la Corte ha anche constatato che il Consiglio può, sul fondamento dell'articolo 217 TFUE, adottare un atto nel contesto di un accordo di associazione, purché tale atto si ricollegi a un settore di competenza specifica dell'Unione *e si basi parimenti* sul fondamento normativo corrispondente, in considerazione segnatamente del suo scopo e del suo contenuto, a tale settore²⁸. Il sig. Sd e il sig. Sn sostengono quindi che l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione avrebbe dovuto essere fondato sull'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), TFUE come base giuridica supplementare e che, di conseguenza, il protocollo n. 21 è applicabile. Per questo motivo, a loro avviso, il regime di consegna dell'accordo sarebbe vincolante per l'Irlanda solo se tale Stato membro avesse optato per l'adesione a tale regime.

70. Tuttavia, la constatazione della Corte sulla necessità di una specifica base giuridica supplementare riguarda solo la decisione relativa alla posizione dell'Unione in organismi istituiti da un accordo di associazione, in quella fattispecie la posizione da adottare sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nell'ambito del Consiglio di associazione istituito dall'accordo CEE-Turchia²⁹. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafi 8 e 9, TFUE, il Consiglio decide siffatte questioni a maggioranza qualificata senza la partecipazione del Parlamento europeo. L'aggiunta di una specifica base giuridica interna garantirebbe che non vengano elusi requisiti procedurali più rigorosi per l'azione dell'Unione nel rispettivo settore.

71. A differenza delle posizioni su questioni specifiche nel quadro di un accordo di associazione, la conclusione dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione non era legata a un settore d'intervento specifico che avrebbe richiesto la combinazione di una competenza specifica con l'articolo 217 TFUE. Analogamente all'accordo sul recesso, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione riguarda molti settori coperti dai Trattati. Il regime di consegna di cui alla parte terza, titolo VII, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione è solo uno fra i tanti.

72. A questo proposito, il potere di concludere accordi di associazione ai sensi dell'articolo 217 TFUE è, almeno in una certa misura, simile ai poteri di concludere accordi di recesso ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE o accordi di cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'articolo 209, paragrafo 2, TFUE. Essi sono tutti caratterizzati da un obiettivo generale che è servito da misure specifiche che potrebbero essere adottate con riferimento a competenze specifiche.

²⁸ Sentenza del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Turchia) (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 62).

²⁹ Sentenza del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Turchia) (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 12).

73. Tuttavia, esigere l'aggiunta di tutte le competenze pertinenti come basi giuridiche rischierebbe di privare del loro contenuto la rispettiva competenza generale e il procedimento per la conclusione dell'accordo internazionale³⁰. Inoltre, esigere l'aggiunta di tutte le competenze pertinenti come basi giuridiche dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione sarebbe anche impraticabile a causa dei diversi, e spesso incompatibili³¹, requisiti procedurali³².

74. Va inoltre osservato che, almeno nel contesto delle relazioni tra l'Irlanda e il Regno Unito, il regime di consegna istituito dall'accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione non creerebbe obblighi materialmente nuovi, ma si limiterebbe a mantenere la maggior parte degli obblighi esistenti nel precedente regime instaurato dalla decisione quadro 2002/584 e dall'accordo sul recesso. Pertanto, se la riserva sopra menzionata per quanto riguarda la competenza in materia di cooperazione allo sviluppo³³ fosse applicabile anche alla competenza in materia di accordi di associazione, essa non sarebbe applicabile in questo caso specifico.

75. Conseguentemente, la parte terza, titolo VII dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, e in particolare l'articolo 632, è correttamente basata sul solo articolo 217 TFUE. Non è necessario cumulare questa competenza con una competenza relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

V. Conclusioni

76. Le considerazioni che precedono dimostrano che il protocollo n. 21 non copre i regimi di consegna dei due accordi e, quindi, tali regimi sono vincolanti per l'Irlanda, senza la necessità di una specifica adesione.

77. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi come segue:

L'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), e l'articolo 185 dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica nonché la parte terza, titolo VII, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, in particolare l'articolo 632 di questo, che prevedono il mantenimento del regime del mandato d'arresto europeo nei confronti del Regno Unito, sono vincolanti per l'Irlanda.

³⁰ V. supra, paragrafi 57 e 58.

³¹ V., oltre ai riferimenti in nota 14, sentenze dell'11 giugno 1991, Commissione/Consiglio (Biossido di titanio) (C-300/89, EU:C:1991:244, punti da 18 a 21), e del 10 gennaio 2006, Commissione/Parlamento e Consiglio (Esportazione e importazione di prodotti chimici pericolosi) (C-178/03, EU:C:2006:4, punto 57).

³² V. supra, paragrafi da 51 a 53.

³³ V. supra, paragrafo 57.