



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.11.2023
COM(2023) 722 final

2023/0408 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alle posizioni da adottare a nome dell'Unione europea nella terza sessione
dell'assemblea delle parti contraenti del protocollo sull'eliminazione del commercio
illegale di prodotti derivati dal tabacco**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulle posizioni da adottare a nome dell'Unione nella terza sessione dell'assemblea delle parti contraenti del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco che si terrà a Panama dal 27 al 30 novembre 2023.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco

Il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco ("protocollo") è un protocollo della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo ("convenzione"). Obiettivo del protocollo è eliminare tutte le forme di commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco mediante un pacchetto di misure che i paesi devono adottare in cooperazione tra loro: si tratta di una soluzione mondiale a un problema mondiale. Il protocollo è stato elaborato in risposta al crescente commercio illegale, spesso transfrontaliero, di prodotti derivati dal tabacco, che comporta notevoli perdite di entrate pubbliche e, al tempo stesso, contribuisce al finanziamento delle attività criminali internazionali. Esso è entrato in vigore il 25 settembre 2018.

L'Unione e 18 Stati membri sono parti della convenzione¹.

2.2. Assemblea delle parti contraenti

L'assemblea delle parti contraenti ("APC") è un organo istituito dal protocollo, incaricato di vigilare regolarmente sull'attuazione del protocollo e di adottare le decisioni necessarie per promuoverne un'applicazione efficace. L'APC può adottare modifiche del protocollo. A tal fine, essa promuove, tra l'altro, lo scambio di informazioni e l'assistenza per rafforzare la cooperazione internazionale al fine di contrastare il commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco. L'APC adotta altresì relazioni periodiche sull'attuazione del protocollo.

Le sessioni ordinarie dell'APC si tengono ogni due anni. Conformemente al regolamento interno dell'APC, il segretariato della convenzione ("segretariato") sostiene i lavori della convenzione e del protocollo. Esso presenta alle parti l'ordine del giorno provvisorio e altri documenti utili (spesso contenenti progetti di decisione) per ciascun punto dell'ordine del giorno almeno 60 giorni prima dell'apertura della sessione dell'APC². In sede di APC, le decisioni in materia finanziaria e di bilancio sono adottate per consenso. Per tutte le altre decisioni occorre adoperarsi onde raggiungere un accordo per consenso. In ultima istanza, le decisioni sulle questioni sostanziali sono adottate a maggioranza dei tre quarti dei voti espressi dalle parti

¹ Decisione (UE) 2016/1749 del Consiglio, del 17 giugno 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, fatta eccezione per le disposizioni soggette all'applicazione del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 268 dell'1.10.2016, pag. 1).

² Articolo 8 del regolamento interno dell'assemblea delle parti contraenti (protocollo).

presenti e votanti e le decisioni sulle questioni procedurali sono adottate a maggioranza dei voti espressi dalle parti presenti e votanti³.

2.3. Gli atti previsti nella terza sessione dell'assemblea delle parti contraenti

Nel novembre 2023, nella sua terza sessione ("APC3"), l'assemblea delle parti contraenti sarà chiamata a discutere e adottare decisioni in merito a eventuali modifiche del proprio regolamento interno e alla procedura di nomina del capo del segretariato.

3. LE POSIZIONI DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

L'APC dovrebbe adottare determinate decisioni che si qualificano come "decisioni aventi effetti giuridici" ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Per quanto riguarda la discussione prevista su eventuali modifiche del regolamento interno dell'APC, è opportuno che l'Unione sostenga le modifiche volte a semplificare i lavori dell'APC, a organizzare sessioni virtuali dell'APC e a definire più chiaramente la partecipazione dell'ufficio di presidenza di quest'ultima alla nomina del capo del segretariato della convenzione, nonché la modifica che prevede la possibilità di designare un capo del segretariato facente funzione, se del caso. Inoltre, l'Unione dovrebbe proporre di estendere dagli attuali 60 a un massimo di 120 giorni prima dell'inizio dell'APC, o almeno a 90 giorni per i documenti essenziali, il termine entro il quale il segretariato deve distribuire i documenti ufficiali della conferenza. Ciò contribuirà alla corretta preparazione delle posizioni dell'Unione in futuro.

Per quanto riguarda la nomina del capo del segretariato, l'Unione dovrebbe sostenere il miglioramento della procedura di selezione e di nomina del capo del segretariato⁴, in particolare per semplificare la procedura di rinnovo unico del mandato, nel rispetto dei criteri oggettivi di prestazione. In tale contesto, l'Unione dovrebbe inoltre sostenere il miglioramento dei criteri di selezione dei candidati al posto di capo del segretariato, che dovrebbero includere altresì gli aspetti relativi al protocollo.

Tali posizioni potrebbero dover essere ulteriormente adeguate al momento del coordinamento in loco nel corso della terza sessione dell'APC alla luce delle posizioni delle altre parti e dei relativi sviluppi nel corso di tale APC, nonché delle decisioni adottate dalla conferenza delle parti ("COP") della convenzione, che si terrà dal 20 al 25 novembre 2023.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

³ Articolo 50 del regolamento interno dell'assemblea delle parti contraenti (protocollo).

⁴ La procedura è stata stabilita dalle decisioni FCTC/COP8(8) e FCTC/MOP1 (12).

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"⁵.

4.1.2. *Applicazione al caso concreto*

L'APC è un organo istituito da un accordo, ossia dal protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco.

Alcuni atti che la terza sessione dell'APC è chiamata ad adottare costituiscono atti aventi effetti giuridici in quanto vincolanti o tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa dell'Unione.

La decisione prevista relativa a eventuali modifiche del regolamento interno dell'APC costituisce un atto avente effetti giuridici tenuto conto della natura vincolante del regolamento interno e del fatto che l'APC è un organo dotato di poteri decisionali ai sensi del protocollo⁶. Le modifiche del regolamento interno dell'APC vincolerebbero le parti del protocollo (e quindi anche l'Unione) al pari dell'accordo principale.

Anche la decisione prevista relativa alla modifica della procedura di nomina del capo del segretariato costituisce una decisione avente effetti giuridici. In primo luogo, le funzioni del capo del segretariato vanno oltre le semplici funzioni amministrative e prevedono un'influenza sulla politica e sul lavoro di fondo del protocollo. Di conseguenza, la nomina del capo del segretariato costituirebbe una decisione avente effetti giuridici ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Tale conclusione si estende poi alle decisioni dell'APC che modificano la procedura di nomina del capo del segretariato, le quali costituiscono decisioni di natura organizzativa che incidono sul processo decisionale riguardante le decisioni aventi effetti giuridici (ossia relative alla nomina del capo del segretariato).

Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

Poiché si ritiene che queste due decisioni la cui adozione è prevista nella terza sessione dell'APC abbiano effetti giuridici, la base giuridica procedurale appropriata per la proposta di decisione del Consiglio che stabilisce le posizioni dell'Unione nella terza sessione dell'APC per questi due punti dell'ordine del giorno è l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. **Base giuridica sostanziale**

4.2.1. *Principi*

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. Se l'atto previsto ha carattere organizzativo, la base giuridica sostanziale della decisione che stabilisce la posizione

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, *Germania contro Consiglio*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

⁶ Cfr. il punto 2.2.

dell'Unione dovrebbe essere identica, in linea di principio, alla base giuridica della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo che ha istituito l'organo.

4.2.2. *Applicazione al caso concreto*

L'obiettivo principale e il contenuto del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco riguardano vari settori complementari, vale a dire il mercato interno, in particolare la libera circolazione dei prodotti soggetti ad accisa, il commercio esterno e la politica commerciale comune, nonché la cooperazione doganale. Poiché l'atto previsto ha carattere organizzativo, la base giuridica sostanziale della decisione proposta è costituita dagli articoli 33, 113, 114 e 207 TFUE, che costituiscono la medesima base giuridica sostanziale della decisione (UE) 2016/1749 del Consiglio, del 17 giugno 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, fatta eccezione per le disposizioni soggette all'applicazione del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4.3. **Conclusioni**

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dagli articoli 33, 113, 114 e 207 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alle posizioni da adottare a nome dell'Unione europea nella terza sessione dell'assemblea delle parti contraenti del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 33, 113, 114 e 207, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco ("protocollo") è stato concluso dall'Unione a norma della decisione 2016/1749 del Consiglio¹ ed è entrato in vigore il 25 settembre 2018.
- (2) A norma dell'articolo 33, paragrafo 5, del protocollo, l'assemblea delle parti contraenti ("APC") può adottare le decisioni necessarie per promuovere un'applicazione efficace del protocollo.
- (3) Nella terza sessione, che si terrà dal 27 al 30 novembre 2023, l'APC è chiamata ad adottare determinati atti aventi effetti giuridici. È pertanto opportuno stabilire le posizioni da adottare a nome dell'Unione nella terza sessione dell'APC a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
- (4) Al fine di consentire una preparazione e una rappresentazione adeguate delle posizioni dell'Unione, quest'ultima dovrebbe proporre una modifica del regolamento interno dell'APC affinché il segretariato sia tenuto a distribuire i documenti ufficiali dell'assemblea fino a 120 giorni prima di ogni APC.
- (5) Al fine di semplificare i lavori dell'APC e di organizzare sessioni virtuali dell'APC, nonché di prevedere la possibilità di designare un capo del segretariato facente funzione, l'Unione dovrebbe sostenere altresì le modifiche del regolamento interno dell'APC proposte a tal fine.
- (6) È opportuno che l'Unione sostenga il miglioramento della procedura di selezione e di nomina del capo del segretariato della convenzione, in particolare per semplificare il rinnovo unico del mandato, nel rispetto dei criteri oggettivi di prestazione,

¹ Decisione (UE) 2016/1749 del Consiglio, del 17 giugno 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, fatta eccezione per le disposizioni soggette all'applicazione del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 268 dell'1.10.2016, pag. 1).

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le posizioni da adottare a nome dell'Unione nella terza sessione dell'assemblea delle parti contraenti del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco sono conformi all'allegato della presente decisione.

Articolo 2

Alla luce dell'andamento della terza sessione dell'assemblea delle parti contraenti del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco e della decima sessione della conferenza delle parti della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, i rappresentanti dell'Unione, in consultazione con gli Stati membri, possono concordare adeguamenti delle posizioni di cui all'articolo 1 nel corso di riunioni di coordinamento in loco, senza ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*