



L'avvocato generale Hogan propone alla Corte di decidere che, avendo l'UE firmato la Convenzione di Istanbul, il Consiglio ha la facoltà, ma non l'obbligo, di attendere l'accordo comune di tutti gli Stati membri a vincolarsi a tale convenzione, prima di decidere se e in che misura l'UE vi aderirà

Suggerisce, inoltre, che la Convenzione di Istanbul possa essere conclusa sulla base degli articoli 78, paragrafo 2, 82, paragrafo 2, 84 e 336 del TFUE mediante due decisioni separate

La Convenzione di Istanbul ¹ sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 ed è stata aperta alla firma l'11 maggio 2011. La prima proposta della Commissione di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione di Istanbul non ha ottenuto un sostegno sufficiente da parte dei membri del Consiglio. Di conseguenza, è stato deciso di ridurre la portata della conclusione proposta della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione e di limitarla alle sole competenze considerate rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione. Al fine di tener conto della particolare posizione dell'Irlanda e del Regno Unito, come previsto dal Protocollo (n. 21) allegato al TUE e al TFUE, è stato inoltre deciso di scindere la proposta della Commissione di decisione del Consiglio relativa alla firma della Convenzione di Istanbul in due decisioni distinte.

Le due decisioni del Consiglio sono state adottate l'11 maggio 2017. La prima autorizza la firma della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione per quanto concerne le disposizioni della convenzione rientranti nelle competenze dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, e indica come basi giuridiche sostanziali gli articoli 82, paragrafo 2, e 83, paragrafo 1, TFUE ². La seconda copre gli aspetti di tale convenzione relativi all'asilo e al non respingimento e indica come base giuridica sostanziale l'articolo 78, paragrafo 2, TFUE ³. I considerando di entrambe le decisioni del Consiglio contengono riferimenti alle competenze dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Il 9 luglio 2019 il Parlamento europeo ha richiesto, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, il parere della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla convenzione di Istanbul. Con la sua prima questione, il Parlamento europeo chiede quali articoli del TFUE costituiscano le basi giuridiche adeguate per l'atto del Consiglio relativo alla conclusione, a nome dell'Unione, della convenzione di Istanbul. Esso chiede altresì se sia necessario o possibile adottare due decisioni distinte relative alla firma e alla conclusione della convenzione di Istanbul. Con la sua seconda questione, il Parlamento europeo chiede se la conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione, a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE, risulti compatibile con i Trattati in mancanza di un comune accordo di tutti gli Stati membri ad essere vincolati da detta convenzione.

¹ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 7 aprile 2011.

² Decisione (UE) 2017/865 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale (GU 2017, L 131, pag. 11).

³ Decisione (UE) 2017/866 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento (GU 2017, L 131, pag. 13).

Nelle sue conclusioni odierne, l'avvocato generale Gerard Hogan suggerisce alla Corte di rispondere alle questioni proposte dal Parlamento europeo nei seguenti termini:

Se le intenzioni del Consiglio per quanto concerne la portata delle competenze concorrenti da esercitare all'atto della conclusione della Convenzione di Istanbul rimangono invariate, la decisione che autorizza l'Unione a concludere tale Convenzione dovrebbe fondarsi sulle basi giuridiche sostanziali fornite dagli articoli 78, paragrafo 2, 82, paragrafo 2, 84 e 336 TFUE.

La conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione mediante due decisioni distinte non è idonea a rendere invalidi tali atti.

La decisione dell'Unione relativa alla conclusione della Convenzione di Istanbul sarebbe compatibile con i Trattati qualora fosse adottata in mancanza di un comune accordo di tutti gli Stati membri ad essere vincolati da tale convenzione. Tuttavia, tale decisione sarebbe compatibile con i Trattati anche se fosse adottata solo dopo che sia stato raggiunto tale comune accordo. Spetta esclusivamente al Consiglio decidere quale di queste due soluzioni sia preferibile.

L'avvocato generale ritiene che tutte le questioni sottoposte alla Corte dal Parlamento europeo debbano essere considerate ricevibili, ad eccezione della seconda parte della prima questione, ma unicamente nei limiti in cui verte sulla decisione relativa alla firma della convenzione di Istanbul. Poiché, infatti, il Parlamento europeo, pur potendo farlo, non ha contestato la validità delle decisioni di firma, che sono quindi divenute definitive, tale istituzione non può ricorrere al procedimento di parere per eludere i termini che disciplinano il ricorso di annullamento.

Basi giuridiche adeguate ai fini della conclusione della convenzione di Istanbul

L'avvocato generale suggerisce di aderire al filone giurisprudenziale della Corte secondo cui, qualora un atto persegua più finalità o possieda più componenti, esso deve essere fondato, in linea di principio, su una sola base giuridica e, in via eccezionale, su più basi giuridiche, segnatamente quelle che corrispondono alle finalità o alle componenti preponderanti, o quantomeno, principali di tale atto. Ne consegue che è irrilevante il fatto che, al momento dell'adozione dell'atto di cui trattasi, siano state esercitate altre competenze, nei limiti in cui tali altre competenze coprano finalità o componenti accessorie di tale atto.

Inoltre, secondo l'avvocato generale, nel caso in cui l'Unione non eserciti tutte le sue competenze, è importante distinguere la decisione che autorizza la conclusione di un accordo internazionale dall'accordo stesso. Poiché è chiaro che, per quanto concerne l'adesione alla convenzione di Istanbul, l'intenzione del Consiglio è che l'Unione eserciti soltanto alcune delle sue competenze, l'avvocato generale Hogan ritiene che sia opportuno esaminare non l'intera convenzione di Istanbul, bensì unicamente le parti di tale convenzione che, dal punto di vista del diritto dell'Unione, vincoleranno l'Unione.

A tale riguardo, l'avvocato generale Hogan rileva che, nella causa in esame, non sia necessario risolvere definitivamente la questione se l'Unione disponga, come sostiene il Consiglio, di una competenza esclusiva a concludere la Convenzione di Istanbul nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della cooperazione giudiziaria in materia penale e, pertanto, se essa sia tenuta ad esercitare dette competenze. La questione proposta dal Parlamento europeo si fonda sul presupposto che l'Unione eserciterà, quantomeno, le competenze di cui dispone in materia di asilo e immigrazione e di cooperazione giudiziaria in materia penale.

Dopo aver analizzato le finalità e le componenti della convenzione di Istanbul, l'avvocato generale Hogan osserva che la conclusione di tale convenzione da parte dell'Unione può interessare un ampio numero di competenze dell'Unione, di cui essa dispone in via esclusiva o concorrente con gli Stati membri, e che, di conseguenza, su un piano teorico, potrebbero essere rilevanti numerose

basi giuridiche ai sensi del Trattato FUE. Tuttavia, egli aggiunge che la base o le basi giuridiche di un atto non sono destinate a riflettere tutte le competenze esercitate ai fini della sua adozione. La decisione di autorizzare la conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione dovrebbe basarsi unicamente sulla base o sulle basi giuridiche che corrispondono al futuro centro di gravità di tale decisione. Al fine di determinare tali basi giuridiche, l'avvocato generale Hogan ritiene che occorra tener conto non soltanto delle finalità e delle componenti della convenzione di Istanbul, ma anche delle finalità e delle componenti specifiche della decisione stessa.

L'avvocato generale Hogan prende in esame anche la rilevanza di basi giuridiche diverse da quelle menzionate dal Parlamento nella sua questione, analizzando diverse competenze che possono essere interessate dalla convenzione di Istanbul. Egli propone quindi alla Corte di rispondere alla prima questione dichiarando che, tenuto conto della portata della conclusione prevista dal Consiglio, la decisione che autorizza l'Unione a procedere a tale conclusione deve fondarsi sugli articoli 78, paragrafo 2, 82, paragrafo 2, 84 e 336 TFUE.

Se l'autorizzazione alla conclusione della Convenzione di Istanbul possa essere concessa mediante due decisioni distinte

L'avvocato generale rileva che la questione proposta dal Parlamento europeo verte sulla futura validità formale della decisione relativa alla conclusione della convenzione di Istanbul. A tal riguardo, occorre ricordare che dall'articolo 263 TFUE risulta che la validità formale di un atto può essere messa in discussione soltanto in caso di violazione di forme sostanziali. Egli ritiene che la conclusione della Convenzione di Istanbul mediante due decisioni anziché una non sia di natura tale da poter produrre conseguenze sulle regole di voto applicabili, come nel caso oggetto di una precedente sentenza della Corte.

Ciò in quanto, in primo luogo, è pacifico che, indipendentemente dal numero di decisioni che saranno adottate, la loro adozione rientrerà, in ogni caso, nelle competenze dell'Unione. In secondo luogo, per quanto concerne le regole di voto, occorre rilevare che la scissione di una decisione in due atti distinti potrebbe viziare la conclusione di un accordo internazionale se il primo atto da adottare fosse adottato secondo una determinata regola di voto e il secondo in forza di un'altra, in circostanze in cui, se fosse stato adottato un solo atto, sarebbe stata applicata una sola regola. Tuttavia, nella causa in esame, tutte le basi giuridiche interessate conducono all'applicazione della stessa procedura.

Pertanto, l'avvocato generale Hogan suggerisce alla Corte di rispondere alla questione del Parlamento europeo nel senso che la conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione europea mediante due atti distinti non è idonea a rendere invalidi tali atti.

La questione concernente la validità di una decisione del Consiglio di concludere la Convenzione di Istanbul nel caso in cui fosse adottata in mancanza di un comune accordo di tutti gli Stati membri sul loro consenso ad essere vincolati da detta convenzione

A tale riguardo, l'avvocato generale Hogan ritiene che il Consiglio non sia tenuto ad attendere il comune accordo degli Stati membri e che esso non sia neppure tenuto a concludere un accordo internazionale, quale la convenzione di Istanbul, immediatamente dopo averlo firmato. Spetta, piuttosto, al Consiglio valutare, alla luce di fattori quali l'entità del rischio di mancata esecuzione ingiustificata dell'accordo misto di cui trattasi da parte di uno Stato membro, la possibilità di ottenere la maggioranza necessaria in seno a tale istituzione per esercitare da solo tutte le competenze concorrenti.

Pertanto, egli propone di rispondere alla seconda questione dichiarando, in primo luogo, che la decisione dell'Unione relativa alla conclusione della Convenzione di Istanbul sarebbe compatibile con i Trattati se fosse adottata in mancanza di un comune accordo di tutti gli Stati membri sul loro consenso ad essere vincolati da tale convenzione. Tuttavia, essa sarebbe compatibile con i Trattati anche se fosse adottata soltanto dopo che sia stato raggiunto tale comune accordo. Spetta esclusivamente al Consiglio decidere quale di queste due soluzioni sia preferibile.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei Trattati.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575