



I trattati non vietano al Consiglio di attendere, prima di adottare la decisione recante conclusione, da parte dell'Unione, della Convenzione di Istanbul, il «comune accordo» degli Stati membri, ma quest'istituzione non può modificare la procedura di conclusione di detta convenzione subordinando la conclusione alla previa constatazione di un tale «comune accordo».

La Corte precisa la base giuridica sostanziale appropriata per l'adozione dell'atto del Consiglio recante conclusione della parte della Convenzione di Istanbul oggetto dell'accordo previsto - L'atto di conclusione può essere scisso in due distinte decisioni quando se ne accerta un bisogno oggettivo

La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica¹ ricade, in parte, nelle competenze dell'Unione europea e, in parte, in quelle degli Stati membri. Di conseguenza, essa è destinata a diventare un accordo misto, concluso come tale dall'Unione e dagli Stati membri. La proposta di decisione adottata dalla Commissione relativa alla firma, a nome dell'Unione, di tale convenzione indicava, come base giuridica sostanziale, l'articolo 82, paragrafo 2, TFUE e l'articolo 84 TFUE. Poiché questa proposta non ha ottenuto un sostegno sufficiente in seno al Consiglio dell'Unione europea, si è deciso di limitare la firma della convenzione alle materie disciplinate da quest'ultima rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione, quale individuata dal Consiglio. Di conseguenza, quest'istituzione ha sostituito alla base giuridica sostanziale summenzionata l'articolo 78, paragrafo 2, l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Peraltro, al fine di tener conto della situazione particolare dell'Irlanda, regolata dal protocollo n. 21², la decisione sulla firma è stata scissa in due distinte decisioni.

Queste due decisioni vertono sulla firma della Convenzione di Istanbul per quanto concerne, rispettivamente, le questioni collegate alla cooperazione giudiziaria in materia penale³ nonché all'asilo e al non respingimento⁴. Conformemente a queste due decisioni, la Convenzione di Istanbul è stata firmata, a nome dell'Unione, il 13 giugno 2017. Tuttavia, nessuna decisione relativa alla conclusione di questa convenzione da parte dell'Unione è stata finora adottata, poiché sembra che il Consiglio subordini l'adozione di una tale decisione alla previa esistenza di un «comune accordo» di tutti gli Stati membri ad essere vincolati da detta convenzione nelle materie rientranti nelle loro competenze.

Il 9 luglio 2019, il Parlamento europeo ha sottoposto alla Corte una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, concernente la conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione. Con la sua prima questione il Parlamento chiede, da un lato, quali siano le basi

¹Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata il 7 aprile 2011 (in prosieguo: la «Convenzione di Istanbul»).

²Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato UE e al trattato FUE (in prosieguo: il «protocollo n. 21»).

³Decisione (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).

⁴Decisione (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).

giuridiche appropriate dell'atto del Consiglio recante conclusione di tale convenzione nonché, dall'altro, se sia necessario, o possibile, scindere sia l'atto di firma sia l'atto di conclusione della convenzione in due distinte decisioni. Con la sua seconda questione, il Parlamento chiede se i trattati consentano o impongano al Consiglio di attendere, prima di concludere la Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione, il «comune accordo» degli Stati membri ad essere vincolati da tale convenzione nelle materie rientranti nelle loro competenze.

Nel suo parere la Corte, riunita in Grande Sezione, risponde alle questioni del Parlamento nel seguente modo.

In primo luogo, fermo restando il pieno rispetto, in ogni momento, delle prescrizioni di cui all'articolo 218, paragrafi 2, 6 e 8, TFUE, i trattati non vietano al Consiglio, agendo conformemente al suo regolamento interno, di attendere, prima di adottare la decisione recante conclusione, da parte dell'Unione, della Convenzione di Istanbul, il «comune accordo» degli Stati membri. Viceversa, essi gli vietano di aggiungere una fase supplementare alla procedura di conclusione prevista da tale articolo, subordinando l'adozione della decisione sulla conclusione al previo accertamento di un tale «comune accordo».

In secondo luogo, la base giuridica sostanziale appropriata per l'adozione dell'atto del Consiglio recante conclusione, da parte dell'Unione, delle parti della Convenzione di Istanbul oggetto dell'accordo previsto è costituita dall'articolo 78, paragrafo 2, dall'articolo 82, paragrafo 2, nonché dagli articoli 84 e 336 TFUE.

In terzo luogo, i protocolli n. 21 et n. 22⁵ giustificano la scissione in due distinte decisioni dell'atto sulla conclusione unicamente nella misura in cui tale scissione è volta a tener conto del fatto che l'Irlanda o il Regno di Danimarca non partecipano alle misure adottate a titolo della conclusione di detto accordo e che rientrano nel campo di applicazione di tali protocolli, considerate nel loro insieme.

Giudizio della Corte

Sulla ricevibilità della domanda di parere

La procedura di parere mira a prevenire le complicazioni eventualmente derivanti da contestazioni giudiziarie relative alla compatibilità con i trattati di accordi internazionali vincolanti per l'Unione. In considerazione, segnatamente, di questa finalità, la Corte constata che la domanda di parere è ricevibile, fatta eccezione per la seconda parte della prima questione, in quanto vertente sulla scissione dell'atto di firma in due decisioni. Infatti, la Convenzione di Istanbul è stata firmata dall'Unione più di anni prima della presentazione della domanda di parere, per cui lo scopo di prevenzione perseguito dall'articolo 218, paragrafo 11, TFUE non potrebbe più essere raggiunto. Peraltro, il Parlamento avrebbe potuto impugnare le decisioni sulla firma mediante un ricorso di annullamento.

Sulla prassi del «comune accordo»

In merito alla prassi di attendere il «comune accordo» degli Stati membri ad essere vincolati da un accordo misto, la Corte rileva anzitutto che i trattati vietano al Consiglio di subordinare l'avvio della procedura di conclusione di una convenzione alla previa constatazione di un tale «comune accordo». Infatti, se questa prassi dovesse rivestire una tale portata, essa istituirebbe un processo decisionale ibrido, in quanto la stessa possibilità, per l'Unione, di concludere un accordo misto dipenderebbe interamente dalla volontà di ciascuno Stato membro di essere vincolato da un tale accordo nelle materie rientranti nelle sue competenze. Ebbene, un processo decisionale ibrido di tal genere è incompatibile con l'articolo 218, paragrafi 2, 6 e 8, TFUE, che prefigura la conclusione di un accordo internazionale come un atto adottato a maggioranza qualificata dal Consiglio.

⁵Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato UE e al trattato FUE (in prosieguo: il «protocollo n. 22»).

Ciò premesso, nei limiti della procedura prevista da tali disposizioni, rientrano nei margini di discrezionalità politica del Consiglio sia la decisione di dar seguito o meno alla proposta di concludere un accordo internazionale, ed eventualmente in che misura, sia la scelta del momento appropriato per procedere all'adozione di una tale decisione. Di conseguenza, nulla vieta al Consiglio di prorogare il dibattito al suo interno al fine di raggiungere una cooperazione più stretta tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione nel processo di conclusione, il che può implicare l'attesa del «comune accordo».

Tuttavia, questi margini di discrezionalità politica sono esercitati, in linea di principio, a maggioranza qualificata, per cui una tale maggioranza in seno al Consiglio può imporre, in qualsiasi momento e nel rispetto delle norme previste dal regolamento interno di quest'ultimo, la chiusura del dibattito e l'adozione della decisione recante conclusione dell'accordo internazionale.

Sulle basi giuridiche appropriate per la conclusione della Convenzione di Istanbul

Nell'ambito della questione relativa alle basi giuridiche, la Corte è condotta anzitutto a definire l'oggetto e la portata del suo esame. A questo proposito, poiché la decisione recante conclusione della Convenzione di Istanbul dev'essere adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, a seguito dell'approvazione del Parlamento, spetta a quest'istituzione precisare, nei limiti della questione proposta, il perimetro dell'«accordo previsto» ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Pertanto, la Corte procede a un esame della Convenzione di Istanbul alla luce unicamente delle parti di quest'ultima che, in base ai termini di tale questione e secondo il contenuto delle decisioni sulla firma, sono destinate a costituire oggetto dell'atto di conclusione. In considerazione di questi elementi, la Corte parte dalla premessa secondo la quale quest'atto verterà sulle disposizioni della Convenzione di Istanbul che presentano un nesso con la cooperazione giudiziaria in materia penale, con l'asilo e con il non-respingimento e con gli obblighi incombenti alle istituzioni e all'amministrazione pubblica dell'Unione, se e in quanto dette disposizioni rientrino nella competenza dell'Unione.

Per quanto concerne, in primo luogo, la cooperazione giudiziaria in materia penale, in considerazione del numero e della portata delle disposizioni della Convenzione di Istanbul che ricadono nella competenza dell'Unione di cui all'articolo 82, paragrafo 2, TFUE ⁶ e all'articolo 84 TFUE ⁷, la Corte giudica che questi ultimi dovrebbero comparire tra le basi giuridiche dell'atto di conclusione. Viceversa, gli obblighi contenuti nella convenzione che ricadono nell'ambito disciplinato dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE ⁸ presentano una portata estremamente limitata per l'Unione, per cui l'atto di conclusione non può essere basato su tale disposizione.

Riguardo, in secondo luogo, all'asilo e al non-respingimento, benché la Convenzione di Istanbul contenga solo tre articoli relativi a queste materie, questi ultimi formano un capitolo distinto che non può essere considerato accessorio o di portata estremamente limitata, di modo che l'articolo 78, paragrafo 2, TFUE ⁹ dovrebbe essere una componente della base giuridica sostanziale dell'atto di conclusione.

In terzo luogo, per quanto concerne la sua amministrazione pubblica, l'Unione dovrebbe garantire che vengano interamente soddisfatti gli obblighi imposti dalla convenzione che ricadono nella sfera dell'articolo 336 TFUE ¹⁰, per cui questa disposizione deve comparire, conseguentemente, tra le basi giuridiche.

Sulla scissione in due distinte decisioni dell'atto di conclusione della Convenzione di Istanbul

⁶In forza di questa disposizione, l'Unione può stabilire norme minime riguardanti, segnatamente, l'ammissibilità delle prove tra gli Stati membri, i diritti della persona nella procedura penale e i diritti delle vittime della criminalità.

⁷Questa disposizione attribuisce all'Unione la competenza a stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità.

⁸Ai sensi di questa disposizione, l'Unione è competente a stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nella sfera, segnatamente, della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale delle donne e dei minori.

⁹Questa disposizione verte sulle competenze dell'Unione in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea.

¹⁰Relativo allo statuto dei funzionari dell'Unione e al regime applicabile agli altri agenti dell'Unione.

La questione relativa alla scissione dell'atto di conclusione in due decisioni è collegata con l'applicabilità del protocollo n. 21 per quanto concerne l'Irlanda, in conseguenza dell'individuazione di disposizioni rientranti nel titolo V della terza parte del trattato FUE quali basi giuridiche per la conclusione dell'accordo previsto. In linea di principio, l'Irlanda non partecipa all'adozione, da parte del Consiglio, di misure rientranti in questa parte, a meno che essa non notifichi il suo desiderio di partecipare. Sulla base di detto protocollo, l'Irlanda non intendeva partecipare alla conclusione, da parte dell'Unione, della sezione della Convenzione di Istanbul relativa all'asilo e al non-respingimento, pur partecipando alla conclusione delle altre sezioni.

Ebbene, una partecipazione selettiva a una medesima misura disciplinata dal protocollo n. 21 è esclusa. Parimenti, non è consentita una scissione in due decisioni dell'atto di conclusione dell'accordo previsto al fine di consentire all'Irlanda di partecipare all'adozione di una delle due decisioni ma non all'altra, laddove ciascuna delle decisioni sulla conclusione verterebbe su misure che ricadono nella terza parte, titolo V, del trattato FUE.

Ciò premesso, se è dimostrato che basi giuridiche differenti sono applicabili a un atto di conclusione di un accordo internazionale, può sussistere un'esigenza oggettiva di scindere quest'atto in più decisioni. Tale può essere segnatamente il caso qualora una tale scissione miri a tener conto della circostanza che l'Irlanda o il Regno di Danimarca non partecipano alle misure previste a titolo della conclusione di un accordo internazionale che rientrano nella sfera d'applicazione, rispettivamente, dei protocolli n. 21 e n. 22, laddove altre misure previste a titolo di questa conclusione non rientrino in detta sfera d'applicazione. Nel caso di specie, dato che, tra le componenti della base giuridica sostanziale dell'atto di conclusione dell'accordo previsto, compare l'articolo 336 TFUE, il quale non rientra nella sfera d'applicazione dei protocolli n. 21 e n. 22, può considerarsi dimostrata un'esigenza oggettiva di scindere l'atto di conclusione della Convenzione di Istanbul.

IMPORTANTE: Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia in merito alla compatibilità di un accordo previsto con i Trattati o alla competenza a concludere tale accordo. 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](#) del parere è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Cristina Marzagalli ☎ (+352) 4303 8575