



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.2.2025
COM(2025) 67 final

2025/0037 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato delle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in merito alle modifiche del regolamento interno del comitato per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato delle parti¹ della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ("convenzione di Istanbul" o "convenzione"), in relazione alla prevista adozione della proposta del presidente del comitato delle parti relativa alla modifica del regolamento interno del comitato delle parti della convenzione di Istanbul (IC-CP(2025)1 prov). La proposta introduce una clausola di consenso e una clausola di riesame nelle regole in materia di votazione (articolo 20) e una modifica della regola sui partecipanti senza diritto di voto (articolo 2). La modifica del regolamento interno si è resa necessaria a seguito dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione di Istanbul

La convenzione di Istanbul stabilisce un insieme completo e armonizzato di norme per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica in Europa e nel resto del mondo. La convenzione è entrata in vigore il 1° agosto 2014.

L'UE ha firmato la convenzione nel giugno 2017 e ha completato la procedura di adesione il 28 giugno 2023, dando così avvio all'entrata in vigore della convenzione per l'UE il 1° ottobre 2023. L'UE ha aderito alla convenzione per quanto riguarda le materie che rientrano nella sua competenza esclusiva, segnatamente le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione² e la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento³. L'Irlanda e la Danimarca non sono vincolate dall'esercizio della competenza dell'Unione per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento⁴. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno firmato la convenzione e, al 5 febbraio 2025, 22 l'hanno ratificata e hanno quindi il diritto di voto in seno al comitato delle parti⁵. Attualmente la convenzione conta 39 parti, tra cui l'UE e 22 dei suoi Stati membri.

2.2. Comitato delle parti della convenzione

Il comitato delle parti è l'organo politico del meccanismo di controllo della convenzione di Istanbul ed è composto dai rappresentanti delle parti della convenzione. A norma dell'articolo 67, paragrafo 2, della convenzione, il comitato delle parti è incaricato di eleggere i membri del gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la

¹ [Committee of the Parties - Istanbul Convention Action against violence against women and domestic violence](#)

² Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, 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 le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 1).

³ Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, 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, l'asilo e il non respingimento (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 4).

⁴ A norma dei protocolli n. 21 e n. 22 allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁵ Stato delle ratifiche all'8 gennaio 2025: AT (2013); BE (2016); CY (2017); DE (2017); DK (2014); IE (2019); EL (2018); ES (2014); EE (2017) FI (2015); FR (2014); HR (2018); IT (2013); LU (2018); MT (2014); NL (2015); PL (2015); PT (2013); RO (2016); SI (2015); SV (2014), LV (2024).

violenza domestica ("GREVIO"). In conformità dell'articolo 68, paragrafo 12, della convenzione, il comitato delle parti può adottare, sulla base del rapporto e delle conclusioni del GREVIO, raccomandazioni rivolte alle parti in merito all'attuazione della convenzione. Inoltre vigila sull'attuazione di tali raccomandazioni una volta terminato il periodo di tre anni per l'attuazione⁶. Oltre a ciò, il comitato delle parti esamina i risultati delle indagini speciali che gli sono state trasmesse dal GREVIO a norma dell'articolo 68, paragrafo 15, della convenzione. Il comitato delle parti elegge anche i membri del suo ufficio di presidenza (un presidente e due vicepresidenti)⁷.

A norma dell'articolo 67, paragrafo 3, della convenzione, il comitato delle parti ha adottato il proprio regolamento interno⁸ durante la sua prima riunione del 4 maggio 2015. L'articolo 20 del regolamento interno, relativo alle regole in materia di votazione, stabilisce, al paragrafo 1, che "ogni membro del comitato dispone di un voto" e, al paragrafo 3, che il quorum richiesto per le decisioni del comitato è la "maggioranza dei due terzi dei voti espressi". Lo stesso quorum è richiesto anche per modificare il regolamento interno (articolo 25). Ad oggi, la prassi del comitato delle parti è di adottare raccomandazioni e conclusioni sulla base di un consenso.

2.3. Modifica prevista del regolamento interno del comitato delle parti

Il 28 agosto 2023 il segretariato del comitato delle parti ha proposto alcune modifiche del regolamento interno per riflettere l'impatto dell'adesione dell'Unione sul funzionamento del comitato, in particolare sulle disposizioni in materia di votazione. Il segretariato del comitato delle parti ha dato alle parti la possibilità di formulare osservazioni. Conformemente alle decisioni (UE) 2024/1669 e (UE) 2024/1680 del Consiglio, adottate il 22 aprile 2024, l'Unione ha proposto una serie di modifiche alternative del regolamento interno⁹. Durante la 16ª riunione del comitato, il 31 maggio 2024, l'UE e il Regno Unito hanno presentato i loro suggerimenti. Nel corso delle discussioni che ne sono seguite, diversi Stati non membri dell'UE si sono opposti alla proposta dell'UE. Poiché non è stato possibile raggiungere un accordo, il comitato ha deciso che il suo presidente avrebbe condotto discussioni informali per cercare una soluzione di compromesso. A seguito delle consultazioni informali, nel novembre 2024 il presidente ha presentato una nuova proposta (IC-CP(2024)12prov), che è stata discussa durante la 17ª riunione del comitato il 17 dicembre 2024. Secondo la proposta, le attuali regole in materia di votazione dovrebbero continuare ad applicarsi, ma dovrebbero essere integrate da una clausola di consenso e da una clausola di riesame. Vari Stati non membri dell'UE hanno auspicato che i diritti di voto dell'UE nelle convenzioni del Consiglio d'Europa siano trattati orizzontalmente per tutte le convenzioni di cui l'UE è parte, ma potrebbero accettare la proposta riveduta come soluzione temporanea. Nessuna delle parti ha

⁶ Cfr. "Framework for supervising the implementation of the recommendations addressed to state parties", adottato dal comitato delle parti il 13 aprile 2021, IC-CP/Inf (2021)2.

⁷ I compiti affidati al comitato delle parti sono elencati all'articolo 1 del regolamento interno.

⁸ Documento IC-CP(2015)2, adottato il 4 maggio 2015, [regolamento interno](#).

⁹ Decisione (UE) 2024/1669 del Consiglio, del 22 aprile 2024, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato delle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in merito alle modifiche del regolamento interno del comitato per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento (GU L, 2024/1669, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) e decisione (UE) 2024/1680 del Consiglio, del 22 aprile 2024, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato delle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in merito alle modifiche del regolamento interno del comitato per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L, 2024/1680, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

espresso rilievi in merito alla nuova proposta, salvo alcuni piccoli suggerimenti redazionali. Il 13 febbraio 2025 il segretariato del comitato delle parti ha condiviso la proposta riveduta del suo presidente relativa alla modifica del regolamento interno del comitato delle parti della convenzione di Istanbul (documento IC-CP(2025)1 prov) ("atto previsto"). Il segretariato ha invitato le parti ad approvare la proposta mediante procedura scritta. È stato inoltre comunicato che, salvo obiezioni presentate per iscritto al segretariato entro il 30 aprile 2025, l'atto previsto si considererà adottato.

3. POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

Il presidente propone di adottare nuovamente l'articolo 20 ("Votazione") del regolamento interno, con le seguenti modifiche:

In primo luogo, all'articolo 20, paragrafo 1, è proposta una clausola di consenso secondo cui il comitato compie ogni sforzo per mantenere la prassi di prendere le decisioni per consenso. Solo quando questo non è possibile, la votazione si svolge secondo le disposizioni di detto articolo.

Di conseguenza, i paragrafi da 1 a 6 dell'articolo 20 sono rinumerati come paragrafi da 2 a 7. Non sono proposte altre modifiche di tali paragrafi.

In secondo luogo, all'articolo 20, paragrafo 8, è introdotta una clausola di riesame in base alla quale il comitato esamina l'applicazione di tali regole entro tre anni dall'adozione, e prima in caso di necessità, su iniziativa del presidente o su richiesta di almeno tre parti della convenzione. Se del caso, la regola dovrebbe essere rivista per affrontare eventuali preoccupazioni e carenze secondo la procedura di cui all'articolo 25.

In terzo luogo, si propone di sopprimere il riferimento all'Unione europea dall'elenco dei rappresentanti di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento interno che sono autorizzati a partecipare alle riunioni del comitato delle parti senza diritto di voto o rimborso spese. La disposizione è obsoleta in quanto l'Unione europea è diventata membro a pieno titolo del comitato delle parti.

Si propone che la posizione dell'UE sia di non opporsi all'adozione della proposta riveduta di modifica del regolamento interno come esposta nel documento IC-CP(2025)1 prov. La proposta implicherebbe che le attuali regole in materia di votazione restino sostanzialmente efficaci. Di conseguenza, l'Unione disporrebbe di un voto in aggiunta ai voti degli Stati membri che sono parti della convenzione. Dovrebbero essere accettati anche i due elementi aggiuntivi di cui all'articolo 20: la clausola di consenso codifica la prassi esistente in seno al comitato delle parti e la clausola di riesame precisa l'intenzione di riesaminare il regolamento entro i prossimi tre anni, senza pregiudicare alcun esito specifico.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (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".

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"¹⁰.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato delle parti è un organo istituito dalla convenzione di Istanbul. Le nuove modifiche del regolamento interno che il comitato delle parti è chiamato ad adottare costituiscono un atto che ha effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 67, paragrafo 3, della convenzione. L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale della convenzione. La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto 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.

Riguardo a un atto previsto che persegue contemporaneamente più finalità o abbia più componenti tra loro inscindibili, di cui nessuna sia accessoria rispetto alle altre, la base giuridica sostanziale della decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve includere, in via eccezionale, le varie basi giuridiche corrispondenti.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale dell'atto previsto è modificare il regolamento interno a seguito dell'adesione dell'Unione alla convenzione di Istanbul. Per quanto concerne la base giuridica sostanziale, l'UE ha aderito alla convenzione di Istanbul per quanto riguarda le materie che rientrano nella sua competenza esclusiva, segnatamente le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione¹¹ e la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento¹². L'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul è stata scissa in due decisioni distinte del Consiglio per tenere conto della posizione speciale della Danimarca e dell'Irlanda rispetto al titolo V TFUE. Di conseguenza la decisione che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato delle parti in relazione all'atto previsto deve essere scissa in due decisioni parallele. La base giuridica della presente decisione riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento. La base

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

¹¹ Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, 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 le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 1).

¹² Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, 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, l'asilo e il non respingimento (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 4).

giuridica sostanziale della decisione proposta comprende pertanto le seguenti disposizioni: articolo 82, paragrafo 2, articolo 84 e articolo 78, paragrafo 2.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 82, paragrafo 2, dall'articolo 84 e dall'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato delle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in merito alle modifiche del regolamento interno del comitato per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, l'articolo 84 e l'articolo 78, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ("convenzione") è stata conclusa dall'Unione con decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio¹³, per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione, e con decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio¹⁴, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento, ed è entrata in vigore per l'Unione il 1° ottobre 2023. Ad oggi la convenzione conta 39 parti, tra cui l'Unione e 22 Stati membri.
- (2) Il comitato delle parti ("comitato") è un organo del meccanismo di controllo della convenzione. Conformemente all'articolo 67, paragrafo 3, della convenzione, il comitato ha adottato il proprio regolamento interno. Il regolamento interno prevede che ciascuna parte della convenzione disponga di un voto. L'adesione dell'Unione alla convenzione richiede alcuni adeguamenti del regolamento interno, in particolare per quanto riguarda i diritti di voto.
- (3) Nell'agosto 2023 il segretariato del comitato ha proposto alcune modifiche del regolamento interno per riflettere l'impatto dell'adesione dell'Unione sul funzionamento del comitato. Ha chiesto alle parti della convenzione di presentare suggerimenti redazionali. L'Unione ha stabilito la sua posizione in merito alle

¹³ Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, 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 le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁴ Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, 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, l'asilo e il non respingimento (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

modifiche proposte il 22 aprile 2024¹⁵ e ha proposto modifiche alternative del regolamento interno. Nel corso della 16ª riunione del comitato, tenutasi il 31 maggio 2024, non è stato possibile raggiungere un accordo sulle modifiche proposte e il comitato ha deciso che il suo presidente avrebbe condotto consultazioni informali per cercare una soluzione accettabile per tutti i membri del comitato.

- (4) A seguito delle consultazioni informali, nel novembre 2024 il presidente ha presentato una proposta riveduta (IC-CP(2024)12 prov.). Secondo tale proposta, le attuali regole in materia votazione dovrebbero continuare ad applicarsi, ma dovrebbero essere integrate da una clausola di consenso (secondo cui il comitato compie ogni sforzo per mantenere la prassi di prendere le decisioni per consenso) e da una clausola di riesame (secondo cui il comitato esamina l'applicazione delle regole entro tre anni dall'adozione delle modifiche).
- (5) Il 13 febbraio 2025 il segretariato del comitato delle parti ha condiviso la proposta riveduta del suo presidente relativa alla modifica del regolamento interno del comitato delle parti della convenzione di Istanbul (documento IC-C (2025)1 prov) ("atto previsto"). Il segretariato ha invitato le parti ad approvare la proposta mediante procedura scritta. È stato inoltre comunicato che, salvo obiezioni presentate per iscritto al segretariato entro il 30 aprile 2025, l'atto previsto si considererà adottato.
- (6) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione, in quanto le modifiche del regolamento interno saranno giuridicamente vincolanti per l'Unione.
- (7) L'adozione della proposta riveduta di modifica del regolamento interno comporterebbe che le attuali regole in materia di votazione rimangano sostanzialmente efficaci e che l'Unione disponga di un voto in aggiunta ai voti degli Stati membri che sono parti della convenzione. L'aggiunta della clausola di consenso e della clausola di riesame dovrebbe essere accettabile per l'Unione. La clausola di consenso codifica la prassi esistente in seno al comitato e la clausola di riesame precisa l'intenzione di riesaminare il regolamento entro tre anni dall'adozione delle modifiche, senza pregiudicare alcun esito specifico.
- (8) Per quanto riguarda la disposizione del regolamento interno che elenca i partecipanti che non sono membri del comitato delle parti, il riferimento all'Unione europea dovrebbe essere soppresso in quanto divenuto obsoleto.
- (9) La posizione dell'Unione dovrebbe pertanto essere quella di non opporsi all'adozione della proposta riveduta di modifica del regolamento interno come esposta nel documento IC-CP(2025)1 prov.
- (10) L'Irlanda non è vincolata dalla decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio e pertanto non partecipa all'adozione della presente decisione.

¹⁵ Decisione (UE) 2024/1669 del Consiglio, del 22 aprile 2024, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato delle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in merito alle modifiche del regolamento interno del comitato per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento (GU L, 2024/1669, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1669/oj>) e decisione (UE) 2024/1680 del Consiglio, del 22 aprile 2024, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato delle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in merito alle modifiche del regolamento interno del comitato per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L, 2024/1680, 12.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1680/oj>).

- (11) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato delle parti, istituito a norma dell'articolo 67 della convenzione, è di non opporsi all'adozione della proposta riveduta del presidente del comitato delle parti relativa alla modifica del regolamento interno del comitato delle parti della convenzione di Istanbul [IC-CP(2025)1 prov].

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*