

Adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul

Il 25 gennaio 2023 la commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) e la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) hanno approvato congiuntamente, a grande maggioranza, la loro relazione interlocutoria sull'adesione dell'UE alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul). La relazione chiede una rapida ratifica da parte dell'Unione, osservando che il parere della Corte di giustizia dell'UE del 2021 consente l'adesione dell'UE anche in assenza di un accordo comune tra gli Stati membri. La mancanza di consenso in seno al Consiglio si è finora rivelata un ostacolo alla ratifica, ma la presidenza svedese del Consiglio ne ha fatto una delle sue priorità.

Cos'è la convenzione di Istanbul?

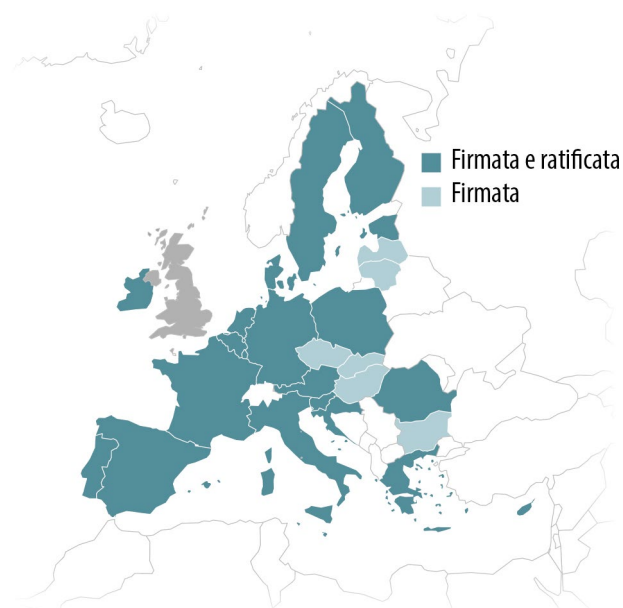
La [convenzione](#) del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica ("la convenzione di Istanbul") è stata adottata nel 2011 ed è entrata in vigore nel 2014. Stabilisce norme in materia di prevenzione, protezione, azione penale e fornitura adeguata di servizi alle vittime e alle persone a rischio di violenza di genere. La violenza di genere comprende reati che colpiscono in modo sproporzionato le donne, come lo stupro, lo stalking e la violenza domestica. La convenzione di Istanbul prevede l'obbligo per i suoi Stati parte di adottare misure che vanno dalla sensibilizzazione alla raccolta di dati, fino a misure giuridiche volte a configurare come reato diverse forme di violenza. Definisce e qualifica come reati varie forme di violenza contro le donne, quali la violenza fisica, sessuale e psicologica, lo stalking (atti persecutori), le molestie sessuali, le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata. Si concentra anche sulla prevenzione, obbligando le parti a investire nell'istruzione, nella formazione degli esperti e in programmi di recupero per gli autori delle violenze. Protegge le vittime obbligando gli Stati a istituire servizi di sostegno adeguati. Affronta inoltre le questioni della violenza di genere nel quadro dell'asilo e della migrazione.

Adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul

Se ratificata, la convenzione sarebbe il secondo trattato internazionale sui diritti umani di cui l'UE è direttamente parte. L'UE è già parte della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ([CRPD](#)), che è stata ratificata dall'UE nel dicembre 2010, diversi anni prima degli Stati membri dell'UE nel loro insieme ([2018](#)).

Sia l'UE che i suoi Stati membri hanno competenze nei settori contemplati dalla convenzione di Istanbul e l'Unione ha partecipato in qualità di osservatore ai negoziati della convenzione. Sebbene tutti gli Stati membri abbiano firmato la convenzione di Istanbul, soltanto ventuno di essi l'hanno ratificata. Uno di questi, la Polonia, ha [avvertito](#) che avrebbe potuto ritirarsi. Sei Stati membri dell'UE (BG, CZ, HU, LV, LT e SK) non l'hanno ratificata, adducendo incertezze giuridiche e incompatibilità con il loro quadro costituzionale. [Gli esperti](#) hanno individuato varie questioni che alimentano il dibattito in tali Stati, nonostante i [tentativi](#) di smentirle in quanto infondate: la definizione e l'uso del termine "genere" nella convenzione; la disposizione che obbliga gli Stati parte a introdurre l'insegnamento di "ruoli di genere non stereotipati" a tutti i livelli di istruzione; un presunto pregiudizio della convenzione nei confronti degli uomini nonché la minaccia che questa porrebbe alla sovranità dello Stato.

Convenzione di Istanbul – Stato di ratifica tra gli Stati membri dell'UE



Fonte: CdE [Stato delle firme e ratifiche del trattato n. 210](#) (a gennaio 2023).



La procedura per la conclusione di accordi internazionali in settori diversi dal commercio (l'UE ha competenza esclusiva in materia commerciale) è definita al titolo V del [trattato sul funzionamento dell'UE](#), articolo 218. Sulla base di una raccomandazione della Commissione o dell'alto rappresentante, il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, nomina il negoziatore dell'Unione, adotta le direttive di negoziato, autorizza la firma degli accordi e li conclude. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata per tutta la durata della procedura, oppure all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione. In pratica, [tende](#) a cercare l'unanimità anche quando non è richiesta dalla legge. L'approvazione del Parlamento europeo è richiesta in particolare per l'[adesione](#) dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e per "accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo".

La Commissione ha proposto al Consiglio il [pertinente atto legislativo](#) nel 2016. Il Consiglio ha deciso di scindere il progetto di decisione relativa alla firma della convenzione in due decisioni, una riguardante la cooperazione giudiziaria in materia penale e l'altra in materia di asilo e non-respingimento. In tal modo l'Irlanda e la Danimarca, in linea con i protocolli allegati rispettivamente ai trattati [n. 21](#) e [n. 22](#), potrebbero essere esentate dalle disposizioni pertinenti. Nel maggio 2017 il Consiglio ha adottato le due decisioni relative alla firma della convenzione a nome dell'UE per quanto riguarda la [cooperazione giudiziaria in materia penale](#) (2017/865) e [l'asilo e il non-respingimento](#) (2017/866). L'Unione europea ha firmato la convenzione il 13 giugno 2017. Come indicato nei considerando della decisione del Consiglio, l'adesione dell'UE alla convenzione contribuisce alla realizzazione della parità tra uomini e donne, che è un valore centrale e un obiettivo fondamentale dell'Unione, nonché alla difesa dei diritti umani delle donne e alla lotta contro la discriminazione, altri obiettivi sanciti dai trattati.

La ratifica si è arenata a causa di incertezze sulla base giuridica, che riguardano due aspetti cruciali: la procedura legislativa necessaria per la ratifica (unanimità o maggioranza qualificata) e la portata dell'adesione dell'UE alla convenzione. L'UE può aderire solo alle parti della convenzione che riguardano settori di sua competenza concorrente o esclusiva. Nella sua risoluzione del [4 aprile 2019](#), il Parlamento europeo ha deciso di chiedere un parere alla Corte di giustizia dell'UE (CGUE) sulla scelta della base giuridica appropriata. La Corte ha emesso il parere 1/19 il [6 ottobre 2021](#). Chiarisce che l'unanimità non è necessaria (poiché il campo di applicazione della convenzione rientra nella procedura legislativa ordinaria) e che l'UE non deve attendere la ratifica da parte di tutti i suoi Stati membri per procedere alla propria ratifica, sebbene in pratica il Consiglio possa rinviare la sua decisione per cercare un consenso. La Corte ha constatato che la base giuridica appropriata è costituita dall'articolo [78, paragrafo 2](#), in materia di asilo e non respingimento, dagli articoli [82, paragrafo 2](#), e [84](#) sulla cooperazione giudiziaria in materia penale e dall'articolo [336](#) TFUE sugli obblighi delle istituzioni e della pubblica amministrazione dell'UE. A tale riguardo, la Corte ha confermato la [libertà](#) del Consiglio di scegliere una base giuridica ristretta che limiterebbe l'adesione dell'UE alla sua competenza esterna esclusiva (quale definita all'[articolo 3, paragrafo 2](#), TFUE), anziché optare per un'adesione ampia, come richiesto dal Parlamento nelle sue risoluzioni del 2017 e del 2019.

Posizione del Parlamento europeo

Il Parlamento ha [chiesto a più riprese](#) l'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e la sua ratifica da parte dei singoli Stati membri. Nel settembre 2017 ha approvato una [risoluzione interlocutoria](#), basata su una relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e della commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM), che accoglie con favore la firma della convenzione da parte dell'UE. In una [risoluzione del 2019](#), il Parlamento ha condannato le campagne contro la convenzione basate sulla "volontaria interpretazione erranea" e ha chiesto l'adozione di un atto giuridico globale dell'UE in materia di violenza di genere. Il 25 gennaio 2023 le commissioni FEMM e LIBE (che agiscono congiuntamente a norma dell'articolo 58) hanno [approvato](#), a maggioranza sostanziale (68 voti favorevoli, 3 contrari e 13 astensioni), la relazione interlocutoria sull'adesione dell'UE alla convenzione. La relazione evidenzia la decisione della CGUE di eliminare l'incertezza giuridica e di consentire al Consiglio di procedere alla ratifica e prende atto degli effetti positivi dell'adesione dell'UE; chiede un dialogo costruttivo per rispondere alle preoccupazioni degli Stati membri e chiarire le interpretazioni fuorvianti. La relazione ricorda che l'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul non esonera gli Stati membri dalla ratifica individuale. Auspica inoltre una risposta globale e integrata alla violenza di genere che vada oltre la giustizia penale.

Relazione interlocutoria: [2016/0062R\(NLE\)](#); commissioni competenti per il merito: FEMM e LIBE (articolo 58); relatori: Arba Kokalari (PPE, Svezia), Łukasz Kohut (S&D, Polonia). Per ulteriori informazioni, vi invitiamo a consultare la nostra [nota "In sintesi"](#) sulla convenzione di Istanbul (novembre 2022).

