Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 4 marzo 2016
(OR. en)

6696/16

Fascicolo interistituzionale: 2016/0062 (NLE)

JAI 176
FREMP 47
DROIPEN 48
COCON 3
COHOM 23
COPEN 64
EDUC 74
MIGR 42
SOC 133
ANTIDISCRIM 18

PROPOSTA

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	4 marzo 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 109 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa alla conclusione da parte 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 109 final.

All.: COM(2016) 109 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.3.2016
COM(2016) 109 final

2016/0062 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione da parte 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

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1 Contesto

La convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione n. 210) ("la convenzione") è stata adottata dal Comitato dei Ministri il 7 aprile 2011 e aperta alla firma l'11 maggio 2011. A norma dell'articolo 75, la convenzione è aperta alla firma e all'approvazione degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione, e è aperta all'adesione di altri Stati non membri alle condizioni di cui all'articolo 76. La convenzione è stata negoziata nel corso di sei riunioni di uno specifico Comitato ad hoc, che si è riunito tra dicembre 2009 e dicembre 2010. L'Unione europea, insieme agli Stati membri, ha partecipato in qualità di osservatore a queste riunioni. La convenzione è entrata in vigore il 1º agosto 2014, a seguito della decima ratifica da parte di uno Stato membro del Consiglio d'Europa. In data 1º febbraio 2016, dodici Stati membri dell'Unione europea hanno ratificato la convenzione, e venticinque Stati membri l'hanno firmata.

La convenzione è stata firmata a nome dell'Unione europea, in conformità alla decisione (XXX) del Consiglio del [...][1], fatta salva la sua conclusione in una data successiva.

La violenza contro le donne è una violazione dei loro diritti umani e una forma estrema di discriminazione, radicata nella disparità fra i generi e che contribuisce a mantenerla e rafforzarla. La parità tra donne e uomini è un valore e un obiettivo fondamentale dell'Unione europea, riconosciuto nei trattati: articoli 2 e 3 del trattato sull'Unione europea (TUE), articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta riconosce anche il diritto alla dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona, e vieta i trattamenti inumani o degradanti, nonché tutte le forme di schiavitù e lavoro forzato (articoli da 1 a 5 della Carta). La protezione delle donne contro la violenza è un obbligo che deriva altresì dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, di cui l'Unione europea è parte insieme ai suoi Stati membri[2], e il Comitato delle Nazioni Unite che controlla l'applicazione di tale convenzione ha raccomandato l'adesione dell'UE alla convenzione del Consiglio d'Europa quale azione nella lotta alla violenza contro le donne e le ragazze con disabilità[3].

Più in generale, l'UE è fortemente impegnata a combattere la violenza non solo all'interno dei propri confini ma anche nel quadro delle sue iniziative internazionali[4].

---

1 RIFERIMENTO ALLA GU L.

2 Decisione del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2010/48/CE) (GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35).

3 Osservazioni conclusive sulla relazione iniziale dell'Unione europea, CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fEU%2fCO%2f1&Lang=en

4 http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/; Conclusioni del Consiglio relative al piano d'azione sulla parità di genere 2016-2020, http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-

L'UE ha adottato ferme posizioni[5] sulla necessità di eliminare la violenza contro le donne e finanzia campagne e progetti di base per combatterla. La legislazione vigente in materia di protezione delle vittime di reato, sfruttamento e abuso sessuale dei bambini, asilo e migrazione presta particolare attenzione alle esigenze specifiche delle vittime della violenza di genere.

Nonostante le iniziative prese a livello nazionale e unionale, la portata del fenomeno della violenza contro le donne continua a suscitare grave preoccupazione. Secondo un'indagine dell'Agenzia per i diritti fondamentali pubblicata nel 2014[6], nell'UE una donna su tre ha subito violenza fisica e/o sessuale dall'età di 15 anni, una donna su venti è stata stuprata, il 75% delle donne nelle professioni qualificate o in posizioni apicali è stato vittima di molestie sessuali, e una donna su dieci ha subito atti persecutori o molestie sessuali per mezzo delle nuove tecnologie.

La violenza di genere non solo ha un impatto sulla salute e il benessere ma anche sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, avendo quindi un'influenza negativa sulla loro indipendenza e sull'economia in generale. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ha stimato che, nell'UE, la violenza di genere contro le donne genera costi pari a circa 226 miliardi di euro l'anno[7].

1.2 Obiettivo e contenuto della convenzione

La convenzione, come sancito dal **capitolo I**, predispone un quadro giuridico globale per proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e le ragazze e la violenza domestica. La convenzione contempla una vasta gamma di misure, dalla raccolta dei dati e dalla sensibilizzazione alle misure legali per qualificare come reati diverse forme di violenza contro le donne. Essa comprende misure per la protezione delle vittime e la messa a disposizione di servizi di supporto, e affronta la dimensione della violenza di genere nel settore dell'asilo e della migrazione, così come all'interno di aspetti transfrontalieri. La convenzione istituisce uno specifico meccanismo di controllo per garantire l'attuazione efficace delle disposizioni a opera delle parti.

La convenzione definisce i termini fondamentali utilizzati in tutto il testo ed estende la definizione di donne anche alle ragazze di meno di 18 anni. Le parti devono condannare ogni forma di discriminazione garantendo che il principio della parità fra uomini e donne sia applicato nei rispettivi ordinamenti giuridici, ed è specificato che si possono intraprendere azioni positive. In linea con la sua natura di strumento in materia di diritti umani, la convenzione impone a tutte le parti di garantire che i soggetti statali si astengano da qualsiasi

---

development/; Conclusioni del Consiglio sul piano d'azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019) http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/it/pdf; Orientamenti dell'UE sulle violenze contro le donne e la lotta contro tutte le forme di discriminazione nei loro confronti https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173.it08.pdf

5 Cfr. ad esempio COM(2010) 491 final, comunicazione della Commissione sulla strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX%3A52010DC0491); conclusioni del Consiglio, dell'8 marzo 2010, sull'eliminazione della violenza contro le donne nell'Unione europea, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf; documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "Strategic engagement for gender equality 2016-2019" (Impegno strategico per l'uguaglianza di genere 2016-2019) SWD (2015) 278 final http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf;

6 http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report

7 *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union:* Report, 5.12.2014, http://eige.europa.eu/node/393

atto di violenza e esercitino la debita diligenza affinché atti di violenza commessi da soggetti non statali siano prevenuti, indagati e puniti, e che le vittime di tali atti siano risarcite. La convenzione si applica esplicitamente in tempo di pace e in situazioni di conflitto armato. Mentre la convenzione stabilisce obblighi vincolanti solo in relazione alle donne, ne è incoraggiata l'applicazione a tutte le vittime di violenza domestica, vale a dire anche agli uomini e ai ragazzi.

Il **capitolo II** integra l'approccio delle *"tre P"* - prevenzione, protezione e perseguimento - usato nei recenti strumenti del Consiglio d'Europa con l'obbligo di adottare politiche integrate[8] e offre una risposta olistica al fenomeno, riconoscendo che le misure giuridiche adottate secondo l'approccio delle "tre P" da sole non sarebbero sufficienti a eliminare la violenza contro le donne. Questo si traduce nell'obbligo di porre i diritti delle vittime al centro di tutte le misure, e di garantire la cooperazione tra tutti i soggetti pertinenti (istituzioni, enti e organizzazioni) e a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale). Le organizzazioni non governative e la società civile devono essere riconosciute come attori importanti e le parti devono incoraggiarne e sostenerne il lavoro. Le parti devono stanziare le risorse finanziarie e umane appropriate all'attuazione di politiche integrate, di misure e di programmi destinati a prevenire e combattere la violenza, compresi finanziamenti sufficienti destinati agli attori non governativi. La convenzione riconosce inoltre il ruolo centrale della raccolta sistematica e adeguata di dati per un'efficace elaborazione delle politiche e una valutazione, da parte del meccanismo di controllo sulla base di dati approfonditi e comparabili, delle misure adottate.

Una disposizione centrale riguarda la designazione e se necessario l'istituzione di uno o più organismi ufficiali responsabili del coordinamento, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e delle misure, compreso il coordinamento della raccolta, analisi e diffusione dei dati.

Il **capitolo III** enumera gli obblighi delle parti nel settore della prevenzione. In linea con lo spirito generale della convenzione, le parti sono tenute ad adottare un approccio multidimensionale che comprende la sensibilizzazione, l'inclusione nell'istruzione formale di ogni ordine e grado di programmi e materiale didattico adeguato sui temi dell'uguaglianza di genere e della violenza, e che estende la promozione della non violenza e della parità tra i sessi ai contesti di istruzione non formale, sportivi, culturali, ricreativi e ai mass media. Le parti devono garantire un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano sia delle vittime sia degli autori di atti di violenza. Si devono inoltre adottare misure volte a fornire supporto e istituire programmi di trattamento rivolti ai perpetratori. I settori dei mass media e delle tecnologie dell'informazione vanno incoraggiati a partecipare all'elaborazione di materiale e di linee guida volontarie.

Il **capitolo IV** enuncia i principi generali sulla natura delle informazioni, dei servizi di sostegno e della protezione per le vittime e i testimoni di violenza. Esso contiene un elenco di settori in cui le parti devono prevedere determinate misure, tra cui rientrano la disponibilità di servizi di supporto di carattere generale, quali i servizi di consulenza legale e psicologica, e specializzato, comprese case rifugio, linee telefoniche gratuite di assistenza continua, supporto medico e legale specifico per le vittime di violenza sessuale, nonché la presa in considerazione dei bisogni dei bambini testimoni. Inoltre si devono adottare le misure necessarie per incoraggiare qualsiasi persona che sia stata testimone di atti di violenza o che abbia ragionevoli motivi per ritenere che un tale atto potrebbe essere commesso o che si

[8] Cfr. La relazione esplicativa della convenzione ,https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a.

possano temere nuovi atti di violenza a segnalarlo, nonché adottare norme sulle condizioni alle quali la segnalazione da parte delle figure professionali di atti violenti commessi o previsti non violi il loro obbligo generale di mantenere la riservatezza.

Il **capitolo V**, sul diritto sostanziale, individua le forme di violenza che richiedono una risposta del diritto penale e impone alle parti di contemplare, nel rispettivo diritto penale, una serie di reati, quali la violenza psicologica tramite coercizione e minaccia, gli atti persecutori (stalking)[9], la violenza fisica, la violenza sessuale e lo stupro, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata e le molestie sessuali. Le parti devono adottare le misure necessarie per garantire che "l'onore" non possa essere invocato come scusa per giustificare tali reati. La convenzione impone alle parti di perseguire penalmente il favoreggiamento, la complicità e il tentativo di commettere i reati, nonché l'istigazione di terze persone a commettere tali reati, e di prevedere sanzioni adeguate e dissuasive. Le condanne definitive già pronunciate da un'altra parte possono essere prese in considerazione per stabilire la sanzione. Gli ordinamenti giuridici nazionali devono prevedere determinate circostanze aggravanti, conformemente alla convenzione. La convenzione obbliga inoltre le parti a garantire che le vittime dei reati individuati abbiano accesso a sufficienti rimedi in sede civile e al risarcimento da parte dell'autore del reato nonché a un adeguato risarcimento sussidiario a carico dello Stato[10]. Gli episodi di violenza devono essere presi in considerazione nei procedimenti giudiziari in merito all'affidamento, ai diritti di visita e alla sicurezza dei bambini. Sul piano procedurale, la convenzione obbliga le parti a determinare la giurisdizione per gli atti commessi sul loro territorio da un loro cittadino o da una persona avente residenza abituale sul loro territorio, e ad adoperarsi per determinare la giurisdizione con riferimento ai reati commessi contro un loro cittadino o contro una persona avente residenza abituale sul loro territorio[11]. Infine, le parti non possono istituire metodi alternativi di risoluzione dei conflitti.

Il **capitolo VI** tratta del diritto processuale e delle misure di protezione durante le indagini e il procedimento giudiziario. Le parti devono garantire che le autorità preposte all'applicazione della legge offrano protezione immediata alle vittime, compresa la raccolta di prove, e valutino il rischio di letalità e la gravità della situazione. Si deve prestare particolare attenzione all'accesso ad armi da fuoco da parte degli autori di atti di violenza. Gli ordinamenti giuridici devono prevedere la possibilità di adottare misure urgenti di allontanamento e ordinanze di ingiunzione o di protezione senza imporre oneri amministrativi o finanziari eccessivi sulla vittima. Come regola generale, i reati più gravi non devono essere subordinati a una segnalazione o a una denuncia presentata dalla vittima[12]. In questo capitolo, la convenzione fissa un elenco non esaustivo delle misure destinate a proteggere i diritti e gli interessi delle vittime, compresi i loro bisogni in qualità di testimoni in tutte le fasi delle indagini e del procedimento giudiziario. Sono comprese, ad esempio, misure volte a proteggere le vittime dall'intimidazione e da ulteriori vittimizzazioni, a informarle tempestivamente nel caso in cui gli autori del reato dovessero evadere o essere rimessi in libertà, o a evitare i contatti tra la vittima e il perpetratore, ove possibile. Particolare attenzione deve essere rivolta alle esigenze specifiche dei bambini vittime e testimoni. Le parti devono garantire il diritto al gratuito patrocinio. Inoltre, per i reati più gravi, il termine di

---

9 Le parti rimangono libere solo di prevedere sanzioni non penali per la violenza psicologica e gli atti persecutori, cfr. articolo 78, paragrafo 3.

10 Le parti possono formulare una riserva in merito a tale obbligo, cfr. articolo 78, paragrafo 2.

11 Riserve possono essere formulate su vari aspetti della relativa disposizione, cfr. articolo 44.

12 Le parti possono tuttavia formulare una riserva per quanto riguarda i reati minori di violenza fisica, cfr. articolo 78, paragrafo 2.

prescrizione deve essere interpretato in un modo da consentire l'efficace avvio del procedimento giudiziario dopo che una vittima ha raggiunto la maggiore età[13].

Il **capitolo VII** tiene conto del fatto che le donne migranti e richiedenti asilo sono particolarmente vulnerabili alla violenza di genere e introduce un'interpretazione sensibile alle specificità di genere del concetto di violenza in questo contesto. Alle donne migranti vittime di violenza è data la possibilità di ottenere un titolo autonomo di soggiorno[14]. La violenza di genere deve essere riconosciuta come una forma di persecuzione e la valutazione dello status di rifugiato deve essere affrontata attraverso un'interpretazione sensibile alle specificità di genere. Oltre a ciò, le parti devono istituire procedure di asilo sensibili alle specificità di genere. Questo capitolo tratta altresì del rispetto del principio di non respingimento nei confronti delle vittime della violenza contro le donne.

Il **capitolo VIII** mira a garantire che le parti cooperino all'attuazione della convenzione e ricorrano ai pertinenti strumenti di cooperazione regionale e internazionale. Le parti devono garantire che le azioni possano essere esercitate nel paese di residenza della vittima per reati perpetrati sul territorio di un'altra parte. Nei casi in cui una persona sia esposta al rischio immediato di violenza, le parti dovrebbero informarsi reciprocamente, in modo che possano essere adottate misure di protezione. Questo capitolo prevede l'obbligo di trattare i dati personali conformemente alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (n. 108).

Il **capitolo IX** istituisce un meccanismo di controllo dell'attuazione della convenzione. Dovrà essere costituito un gruppo indipendente di esperti ("GREVIO")[15], composto da un minimo di 10 a un massimo di 15 membri[16], formato da esperti altamente qualificati e indipendenti, che sono cittadini delle parti[17]. La procedura di elezione è stata definita dal Comitato dei Ministri[18]. I membri del GREVIO sono eletti dal Comitato delle parti.

Le parti riferiscono al GREVIO, il quale può anche svolgere indagini più specifiche e visite nei singoli paesi. Il GREVIO trasmette progetti di rapporto alle parti affinché formulino i propri commenti. I rapporti finali e le conclusioni sono inviati alla parte interessata e al Comitato delle parti. Quest'ultimo può decidere di adottare raccomandazioni rivolte alla parte interessata. Il GREVIO può altresì adottare raccomandazioni generali. I parlamenti nazionali sono invitati a partecipare all'attività di controllo. Il GREVIO opera in conformità del suo regolamento interno[19].

---

13 Alle parti è concesso di formulare una riserva per i reati di matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato e sterilizzazione forzata. La violenza sessuale, compreso lo stupro, non può essere esentata facendo ricorso a tale riserva.

14 Le parti possono formulare una riserva in merito all'articolo 59 sullo status di residente, cfr. articolo 78, paragrafo 2.

15 Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

16 Questi cinque membri supplementari saranno eletti dopo la venticinquesima ratifica.

17 Non può esserci più di un cittadino della medesima parte.

18 Risoluzione CM/Res(2014)43 sulla procedura di elezione dei membri del gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), del 19.11.2014, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014%2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864

19 Adottato dal GREVIO nella sua prima riunione del 21-23.9.2015, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b.

Il Comitato delle parti è composto dai rappresentanti delle parti della convenzione, elegge i membri del GREVIO e si riunisce su richiesta di un terzo delle parti, del presidente del Comitato delle parti, o del Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Il **capitolo X** precisa che la convenzione non pregiudica gli obblighi delle parti derivanti da altri strumenti internazionali, e che le parti possono concludere altri accordi internazionali sulle questioni disciplinate dalla convenzione, al fine di integrarne o rafforzarne le disposizioni.

Il **capitolo XI** istituisce la procedura per presentare emendamenti alla convenzione. Le parti che non sono membri del Consiglio d'Europa devono essere consultate in merito a tali emendamenti.

Il **capitolo XII** racchiude le clausole finali. Queste ultime precisano che la convenzione non pregiudica le disposizioni più favorevoli di diritto interno o di altri strumenti internazionali vincolanti, e contengono una clausola sulla risoluzione della controversie e le disposizioni relative alla firma, ratifica, entrata in vigore e adesione di Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa. La convenzione è espressamente aperta alla firma dell'Unione europea (articolo 75, paragrafo 1) e soggetta a ratifica, accettazione o approvazione, per cui gli strumenti necessari saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa. All'atto della firma o della ratifica della convenzione, ciascun Stato e l'UE indicano l'applicazione territoriale. Le riserve sono possibili su un numero limitato di disposizioni e per un periodo (rinnovabile) di cinque anni.

La convenzione è corredata di un **allegato** che stabilisce i privilegi e le immunità di cui godono i membri del GREVIO (e gli altri membri delle delegazioni) durante le visite nei paesi effettuate nell'esercizio delle loro funzioni.

1.3 Obiettivo politico dell'UE con la conclusione della convenzione

L'approccio della convenzione è pienamente in linea con l'approccio multidimensionale dell'Unione al fenomeno della violenza di genere e con lo spirito delle misure poste in atto nell'ambito delle politiche interne ed esterne dell'Unione. La conclusione della convenzione invierebbe un forte messaggio politico sull'impegno dell'UE a combattere la violenza contro le donne, a garantire la coerenza tra l'azione interna e quella esterna così come la complementarietà tra il livello nazionale e quello unionale, e ne rinforzerebbe la credibilità e la responsabilità nei confronti dei suoi partner internazionali. Inoltre rafforzerebbe l'azione dell'UE mirata alla violenza contro le donne conseguendo, internamente, un approccio più coordinato e conferendole un ruolo più efficace nelle sedi internazionali.

2. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

2.1 Competenza dell'UE a concludere la convenzione

Se da un lato gli Stati membri restano competenti per parti sostanziali della convenzione, e in particolare per la maggior parte delle disposizioni sul diritto penale sostanziale e altre disposizioni del capitolo V nella misura in cui sono accessorie, dall'altro lato l'UE è

competente per gran parte delle disposizioni della convenzione, e per questo deve ratificare la convenzione insieme agli Stati membri.

L'Unione ha competenza in particolare nel settore della lotta contro la discriminazione e dell'uguaglianza di genere a norma dell'articolo 157 del TFUE, che è rilevante ai sensi del capitolo I e, per quanto riguarda le molestie sessuali, di cui all'articolo 40 della convenzione, in materia di occupazione e di impiego e di accesso a beni e servizi e la loro fornitura; essa è inoltre competente per quanto riguarda disposizioni di diritto derivato ai sensi degli articoli 82 e 84 per le misure previste nei capitoli IV e VI sulla protezione e il sostegno alle vittime e su indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive. Per quanto riguarda lo sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini, la base giuridica è fornita dall'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. Ai sensi degli articoli 78 e 79 del TFUE, l'UE è competente per determinati aspetti in materia di asilo e migrazione, che sono oggetto del capitolo VII della convenzione. Lo status di residente dei cittadini mobili dell'UE e dei loro coniugi, cittadini di paesi terzi, nonché lo status dei cittadini di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo e dei loro coniugi, sono questioni di competenza dell'UE conformemente agli articoli 18, 21, 46, 50, 78 e 79 del TFUE. Per quanto riguarda gli aspetti della protezione consolare (cfr. articolo 18, paragrafo 5, della convenzione), la competenza dell'Unione deriva dall'articolo 23 del TFUE. Infine, ai sensi degli articoli 81 e 82 del TFUE l'Unione è competente su questioni transfrontaliere in materia civile e penale, il che è rilevante per le misure comprese nel capitolo VIII sulla cooperazione internazionale[20]. Questo capitolo contiene anche gli obblighi in materia di protezione dei dati, che è un settore di competenza dell'Unione a norma dell'articolo 16 del TFUE.

L'Unione ha adottato una copiosa legislazione nella maggior parte di questi settori: molestie sessuali in materia di occupazione e di impiego e di accesso a beni e servizi e la loro fornitura[21], diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato nell'ambito di un procedimento penale, comprese indagini e procedimento giudiziario[22], asilo e migrazione, status di residente di cittadini di paesi terzi[23], cooperazione transfrontaliera in materia civile e

---

[20] Cfr. ad esempio, paragrafo 329 della relazione esplicativa della convenzione, che segnala che l'articolo 62, paragrafo 2, della convenzione si basa sulla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1).

[21] Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (GU L 372 del 21.12.2004, pag. 37); direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23); direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio (GU L 180 del 15.7.2010, p.1).

[22] Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

[23] Il diritto derivato pertinente comprende la direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19); direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251 del 3.10.2003, pag. 12); direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98); direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

penale[24], disposizioni di diritto penale sostanziale per la protezione dei minori (che, per quanto riguarda le ragazze, rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione)[25], disposizioni relative ai servizi di media audiovisivi sulla protezione dei minori, divieto di discriminazione nelle comunicazioni commerciali e di incitamento all'odio basato, tra le altre cose, sul sesso[26], e protezione dei dati[27]. Esiste inoltre legislazione dell'Unione su aspetti relativi alla cooperazione tra gli Stati membri in materia di protezione consolare dei cittadini dell'UE[28].

(GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24); direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 337 del 20.12.2011, p.9); direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96), direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60); cfr. anche la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77) e direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44).

[24] Il regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile (GU L 181 del 29.6.2013, pag. 4); direttiva 2003/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie (GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41); direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15); decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive (GU L 337 del 16.12.2008, p. 102); direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo (GU L 338 del 21.12.2011, pag. 2); decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 23); decisione 2009/316/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) in applicazione dell'articolo 11 della decisione quadro 2009/315/GAI (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 33); decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio, del 24 luglio 2008, relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale (GU L 220 del 15.8.2008, pag. 32).

[25] Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (GU L 335 del 17.12.2011, pag. 1).

[26] Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) (GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1).

[27] Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31); decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60).

[28] Direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE (GU L 106 del 24.4.2015, p.1).

Degli obblighi derivano anche dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, della quale l'UE e i suoi Stati membri sono parti contraenti[29]. Tale convenzione, agli articoli 6, 7, 15 e 16, richiede agli Stati parti, entro i limiti delle loro competenze, di garantire che le donne e i minori con disabilità godano di pari diritti e che le persone con disabilità siano protette contro sfruttamento, violenza e maltrattamenti.

Nella misura in cui la convenzione possa incidere o modificare l'ambito di applicazione di tali norme comuni, l'Unione ha competenza esclusiva a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE. Questo è il caso, ad esempio, per le questioni relative allo status di residente dei cittadini di paesi terzi o apolidi, inclusi i beneficiari di protezione internazionale, nella misura in cui siano contemplati dalla legislazione dell'Unione, e per quelle relative all'esame delle domande di protezione internazionale, nonché in riferimento ai diritti delle vittime di reato. Anche se molte delle disposizioni esistenti summenzionate sono norme minime, non si può escludere che, alla luce della recente giurisprudenza, vi sia un'incidenza su alcune di esse o che ne sia alterata la portata.

2.2 Base giuridica della proposta di decisione del Consiglio

Secondo costante giurisprudenza, la scelta del fondamento normativo di un atto dell'Unione deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale; tra essi figurano lo scopo e il contenuto dell'atto[30]. Se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di esse è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via eccezionale, qualora sia accertato che l'atto persegue più scopi tra loro inscindibili, senza che l'uno sia secondario e indiretto rispetto all'altro, tale atto dovrà fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti[31].

Le basi giuridiche a norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea rilevanti nel caso di specie sono: articolo 16 (protezione dei dati), articolo 19, paragrafo 1 (discriminazione fondata sul sesso), articolo 23 (tutela consolare per i cittadini di un altro Stato membro), articoli 18, 21, 46, 50 (libera circolazione dei cittadini, libera circolazione dei lavoratori e libertà di stabilimento), articolo 78 (asilo e protezione sussidiaria e temporanea), articolo 79 (immigrazione), articolo 81 (cooperazione giudiziaria in materia civile), articolo 82 (cooperazione giudiziaria in materia penale), articolo 83 (definizione a livello UE dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale), articolo 84 (misure, che non perseguono armonizzazione, per la prevenzione della criminalità) e articolo 157 (parità di trattamento tra uomini e donne nei settori in materia di occupazione e impiego).

Nel complesso, nonostante la convenzione abbia più componenti, la finalità principale consiste nella prevenzione di atti di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, e nella protezione delle vittime di tali reati. Pertanto sembra opportuno basare la decisione sulle competenze dell'Unione di cui al titolo V del trattato sul funzionamento

[29] Decisione del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2010/48/CE) (GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35).

[30] Causa C-377/12, Commissione/Consiglio, punto 34.

[31] Idem, punto 34.

dell'Unione europea, in particolare all'articolo 82, paragrafo 2, e all'articolo 84. Le disposizioni della convenzione relative ad altre questioni sono accessorie o, per esempio in materia di protezione dei dati, incidentali alle misure su cui si concentra la convenzione[32]. Di conseguenza, affinché l'UE possa esercitare le proprie competenze nell'intero ambito della convenzione ed escluse le questioni su cui essa non ha alcuna competenza, le principali basi giuridiche sono l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 84 TFUE.

2.3 Conclusione

Dall'esistenza di competenze interconnesse conferite all'Unione e di competenze non conferitele, ne consegue che sia gli Stati membri che l'Unione devono aderire alla convenzione. Poiché le competenze sono interconnesse, la Commissione ritiene che sia opportuno stabilire accordi tra la Commissione e gli Stati membri relativi ai meccanismi di attuazione e di controllo previsti dalla convenzione (organismo di coordinamento ai sensi dell'articolo 10, obblighi di rendicontazione e di raccolta dei dati nei confronti del gruppo di esperti ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, e degli articoli 66 e 70 della convenzione).

[32] Il fatto che un elemento possa essere accessorio non significa che non vi sia competenza esclusiva dell'Unione su tale elemento. La base giuridica per le norme dell'Unione è, di per sé, irrilevante al fine di determinare se un accordo internazionale incida su tali norme: "il fondamento normativo di una regolamentazione interna è infatti determinato dalla componente principale di quest'ultima, mentre la disposizione di cui si esamina il pregiudizio subito può essere anche solo una componente accessoria di tale regolamentazione. La competenza esclusiva della Comunità è diretta, in particolare, a preservare l'efficacia del diritto comunitario e il corretto funzionamento dei sistemi istituiti dalle sue norme, indipendentemente dagli eventuali limiti previsti dalla disposizione del Trattato su cui le istituzioni si sono basate per adottare tali norme" (parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 131).

2016/0062 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione da parte 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

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 84, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo[33],

considerando quanto segue:

(1) In conformità alla decisione [XXX] del Consiglio, del […][34], la convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ("la convenzione") è stata firmata il […], fatta salva la sua conclusione in data successiva.

(2) La convenzione, di cui ... paesi, compresi ... Stati membri, sono parti, è il primo strumento internazionale che mira ad eliminare la violenza contro le donne, comprese le ragazze di meno di 18 anni, come causa principale della persistente disparità tra uomini e donne, istituendo un quadro completo di misure giuridiche e politiche per prevenire la violenza contro le donne e per tutelare e assistere le vittime di tale violenza. La convenzione è entrata in vigore il 1° aprile 2014. A norma dell'articolo 75 della convenzione, l'Unione europea può diventarne parte.

(3) La convenzione istituisce un quadro giuridico completo e multiforme per tutelare le donne contro tutte le forme di violenza. Essa mira a prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e le ragazze e la violenza domestica. La convenzione contempla una vasta gamma di misure, dalla raccolta dei dati e sensibilizzazione alle misure legali per qualificare come reati diverse forme di violenza contro le donne. Essa comprende misure per la protezione delle vittime e la messa a disposizione di servizi di supporto, e affronta la dimensione della violenza di genere in materia di asilo e migrazione. La convenzione istituisce uno specifico meccanismo di controllo per garantire l'attuazione efficace delle disposizioni a opera delle parti.

(4) La conclusione della convenzione da parte dell'Unione europea contribuisce alla realizzazione della parità tra uomini e donne in tutti i campi, quale valore e obiettivo

[33] GU C […] del […], pag. […].
[34] GU L ...

fondamentale dell'Unione che quest'ultima deve perseguire in tutte le sue attività, ai sensi degli articoli 2 e 3 del trattato sull'Unione europea, dell'articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La violenza contro le donne è una violazione dei loro diritti umani e una forma estrema di discriminazione, radicata nella disparità fra i generi e che contribuisce a mantenerla e rafforzarla. Impegnandosi ad attuare la convenzione, l'Unione conferma il proprio impegno a combattere la violenza contro le donne nel proprio territorio e a livello globale, e rafforza l'attuale azione politica e il quadro giuridico sostanziale esistente nel settore del diritto di procedura penale che è di particolare importanza per le donne e le ragazze.

(5) Mentre gli Stati membri restano competenti per la criminalizzazione, nel loro diritto penale sostanziale nazionale, di una serie di comportamenti violenti nei confronti delle donne, come previsto dalla convenzione, l'Unione è competente per la maggior parte delle disposizioni della convenzione e ha adottato un ampio complesso di norme in questi settori. In particolare, l'Unione ha adottato norme sui diritti delle vittime di reato, nello specifico la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio[35]. La convenzione disciplina anche i bisogni delle donne migranti e dei richiedenti asilo o protezione complementare e sussidiaria imponendo una prospettiva di genere in questi settori, dove esiste già un vasto corpus legislativo dell'UE.

(6) L'Unione ha competenza esclusiva nella misura in cui la convenzione può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

(7) La convenzione integrerebbe le norme esistenti e contribuirebbe ad un'interpretazione coerente della legislazione dell'Unione. A seguito della conclusione della convenzione, l'Unione dovrebbe partecipare nelle attività di attuazione e di controllo ai sensi della convenzione stessa.

(8) Sia l'Unione che i suoi Stati membri hanno competenze nei settori contemplati dalla convenzione. L'Unione e gli Stati membri dovrebbero pertanto diventarne parti, così da poter adempiere insieme agli obblighi fissati dalla convenzione ed esercitare in modo coerente i diritti loro conferiti.

(9) Il Regno Unito e l'Irlanda sono vincolati dalla direttiva 2012/29/UE e partecipano quindi all'adozione della presente decisione.

(10) 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.

(11) È opportuno approvare la convenzione a nome dell'Unione,

---

[35] Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica è approvata a nome dell'Unione.

Il testo della convenzione è allegato alla presente decisione.

Articolo 2

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione, al deposito dello strumento di approvazione di cui all'articolo 75, paragrafo 2, della convenzione, al fine di esprimere il consenso dell'Unione ad essere vincolata dalla convenzione.

Articolo 3

Per quanto riguarda gli aspetti di competenza dell'Unione e fatte salve le rispettive competenze degli Stati membri, la Commissione svolge il ruolo dell'organismo di coordinamento conformemente all'articolo 10 della convenzione e adempie agli obblighi di rendicontazione ai sensi del capitolo IX della convenzione.

Articolo 4

1. Per quanto riguarda gli aspetti di competenza dell'Unione, la Commissione rappresenta l'Unione nelle riunioni degli organismi istituiti dalla convenzione, specialmente il Comitato delle parti di cui all'articolo 67 della convenzione. In particolare, la Commissione, a nome dell'Unione, seleziona, propone e partecipa alla nomina di esperti per il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ("GREVIO").

2. Poiché la convenzione concerne anche competenze non attribuite all'Unione, la Commissione e gli Stati membri cooperano strettamente, soprattutto per quanto riguarda le questioni relative a controllo, rendicontazione, modalità di voto e funzionamento dell'organismo di coordinamento di cui all'articolo 10 della convenzione. Essi ne stabiliscono in anticipo le modalità appropriate come pure quelle per rappresentare le rispettive posizioni nelle riunioni degli organismi creati dalla convenzione. Le modalità sono definite in un codice di condotta convenuto, se possibile, prima del deposito dello strumento di conferma formale a nome dell'Unione.

Articolo 5

La presente decisione entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*[36].

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

[36] La data di entrata in vigore della convenzione per l'Unione europea sarà pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* a cura del segretariato generale del Consiglio.