

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

La Convenzione di Istanbul:
combattere la violenza sulle donne a
livello nazionale ed UE.

Bruxelles, 21 novembre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 82

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 96

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

16 novembre 2017

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

La Convenzione di Istanbul: combattere la
violenza sulle donne a livello nazionale ed UE.

Bruxelles, 21 novembre 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 82

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 96



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 82



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 96

Servizio Studi – Dipartimento Giustizia

TEL. 06-6760-9148 – st_giustizia@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE

SCHEDE DI LETTURA 1

VIOLENZA SULLE DONNE NELL'UE: LE DIMENSIONI DEL FENOMENO 3

SESSIONE I: LA CONVENZIONE DI ISTANBUL: RATIFICA E MONITORAGGIO (*A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*) 9

La Convenzione di Istanbul 9

Ratifica 10

Monitoraggio 10

SESSIONE II: LE 4 P (PREVENZIONE; PROTEZIONE; PERSEGUIMENTO-AZIONE PENALE; POLITICHE) NELLA PRATICA: IN CHE MODO GLI STATI MEMBRI CONTRASTANO LA VIOLENZA DI GENERE E QUELLA DOMESTICA (*A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*) 13

Misure adottate nell'ambito dell'ordinamento italiano: il decreto-legge n. 93 del 2013 13

Il Piano di azione straordinario 15

L'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti 17

SESSIONE III: IL CAMMINO VERSO L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL	21
Settori della Convenzione di competenza dell'Unione europea	22
La proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'UE della Convenzione di Istanbul	25
La posizione del Parlamento europeo	29

Directorate-General for Internal Policies of the Union
Directorate for Citizens' Rights and Constitutional Affairs
Secretariat of the Committee on Women's Rights and Gender Equality

Inter-parliamentary Committee Meeting¹
on the occasion of the International Day for the Elimination of Violence against Women 2017
**"The Istanbul Convention: combating violence against women at national
and EU level"**

Tuesday, 21 November 2017, from 15.00 to 18.30

European Parliament in Brussels - room JAN 6Q2

Chaired by:
Vilija BLINKEVIČIŪTĖ, Chair of the Committee on Women's Rights and Gender Equality

DRAFT PROGRAMME

15.00 - 16.00

Panel 1. The Istanbul Convention in the Member States: ratification and monitoring

Topic: assess the main problems of the ratification process in the signing countries and show the situation of the first round of evaluations made by GREVIO.

Keynote speeches by

Ms Virginija Langbakk, Director, and Ms Blandine Mollard European Institute for Gender Equality

Ms Simona Lanzoni, GREVIO² Second Vice-President, Council of Europe (TBC)

Ms Eva Pastrana, Head of HELP³ Unit, Council of Europe

Ms Joanna Piotrowska, President of Feminoteka Foundation, Poland

¹ Organised in collaboration with the Directorate for Relations with National Parliaments

² Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence - the independent expert body responsible for monitoring the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by the Parties

³ European programme on Human Rights Education for Legal Professionals.

16.00 - 17.30

Panel 2. The 4 Ps⁴ in practice: how member states tackle gender based violence and domestic violence

Topic: based on the provisions of the Istanbul Convention discuss its implementation and best practices

Keynote speeches by

Ms Francesca Puglisi, Chair of the Parliamentary Enquiry Committee on Femicide and any other forms of gender-based violence, Italian Senate

Ms Pilar Cancela Rodríguez, Chair of the Equality Commission, Spanish Congress

Representative from the CSO (TBC)

17.30 - 18.30

Panel 3. The path to the EU accession to the Istanbul Convention

Topic: The situation of GVB at EU level and the status and perspective of the EU accession to the Istanbul Convention

Keynote speeches by

Ms Liisa Oviir, Member of the Legal Affairs Committee and European Union Affairs Committee of the Estonian Parliament

European Commission representative

Ms Gülsün Bilgehan, General Rapporteur on violence against women, Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Ms Laura Albu, Executive Committee Member, European Women's Lobby

⁴ Prevention, Protection, Prosecution together with the implementation of integrated Policies

INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare Diritti delle donne e uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo organizza, in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza sulle donne 2017 una riunione interparlamentare, il cui ordine del giorno prevede che affrontati i seguenti argomenti:

- La Convenzione di Istanbul negli Stati membri: ratifica e monitoraggio;
- Le 4 P (prevenzione; protezione; perseguimento-azione penale; politiche) nella pratica: in che modo gli Stati membri contrastano la violenza di genere e quella domestica;
- Il cammino verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul

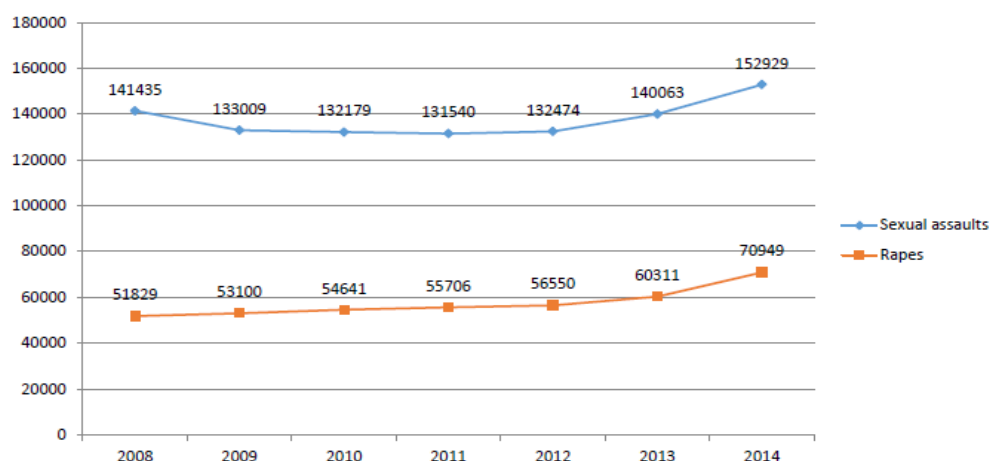
Schede di lettura

VIOLENZA SULLE DONNE NELL'UE: LE DIMENSIONI DEL FENOMENO

I principali dati statistici a livello europeo per quanto riguarda le violenze sulle donne, aggiornati in linea di massima al 2014, fanno riferimento, da un lato, ai database di Eurostat concernenti casi di stupro e di aggressione sessuale (ovverosia un'aggressione che pur essendo di tipo sessuale non si è concretizzata in un vero e proprio stupro), nonché di femminicidio registrati presso le autorità di polizia, dall'altro, alla ricerca condotta dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali sulla base di alcune decine di migliaia di interviste di donne dell'UE in merito alle rispettive esperienze di violenze subite.

In particolare, Eurostat (in collaborazione con UNODC - United Nation office on drug and crime) registra tra il 2008 e il 2014 un aumento sia degli stupri sia delle violenze sessuali registrati dalle forze di polizia. Il dato più significativo riguarderebbe gli stupri denunciati, i quali sarebbero aumentati nel periodo di riferimento del 37 per cento; la Commissione europea ha tuttavia precisato che non è possibile stabilire in che misura tale variazione possa dipendere dall'aumento del fenomeno criminale in sé oppure dalla maggiore propensione a denunciarlo.

Di seguito un grafico recante l'andamento degli stupri e delle violenze denunciati alle forze di polizia nell'UE nel periodo 2008-2014: fonte Eurostat



Il rapporto UE 2017 sull'uguaglianza di genere contiene altresì una tabella recante i dati comparati degli Stati membri relativi alle aggressioni sessuali e agli stupri (la tabella riunisce le due categorie nell'insieme generico: violenza sessuale): fonte Eurostat (l'Italia non ha trasmesso i dati relativi agli stupri)

	Sexual violence		Rape		Sexual assault	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Austria	3,957	4,216	875	839	3,082	3,377
Belgium	10,872	10,647	3,281	2,882	7,591	7,765
Bulgaria	696	610	211	148	485	462
Croatia	570	826	141	333	429	493
Cyprus	79	51	36	14	43	37
Czech Republic	1,811	2,205	586	669	1,225	1,536
Denmark	2,074	2,067	342	462	1,732	1,605
England and Wales	39,114	64,509	15,892	29,265	23,222	35,244
Estonia	178	199	81	147	97	52
Finland	1,315	1,482	818	1,009	497	473
France	22,963	30,959	10,108	12,157	12,855	18,802
Germany	46,869	46,982	7,724	7,345	39,145	39,637
Greece	901	589	215	134	686	455
Hungary	677	545	246	318	431	227
Ireland	2,153	1,913	442	477	1,711	1,436
Italy	:	:	:	:	4,813	4,257
Latvia	:	444	78	75	:	369
Lithuania	514	401	208	158	306	243
Luxembourg	326	435	66	73	260	362
Malta	91	77	11	11	80	66
Netherlands	9,610	7,870	1,660	1,175	7,950	6,695
Northern Ireland (UK)	1,869	2,554	498	655	1,371	1,899
Poland	:	2,810	1,567	1,893	:	917
Portugal	2,206	2,475	424	374	1,782	2,101
Romania	1,486	1,516	897	875	589	641
Scotland	4,217	5,524	997	1,797	3,220	3,727
Slovakia	:	766	117	87	:	679
Slovenia	466	296	63	44	403	252
Spain	9,954	9,468	1,578	1,239	8,376	8,229
Sweden	15,537	19,512	5,479	6,294	10,058	13,218

Circa i femminicidi, Eurostat possiede dati sufficientemente aggiornati per quanto riguarda il 2014, anno in cui – secondo l'Ufficio europeo di statistica – nell'Unione europea sono state uccise circa 1.400 donne.

Dai dati comparati degli Stati membri emerge che i Paesi europei con i più alti tassi di femminicidio rispetto alle popolazioni complessive sono la Lettonia e la Lituania (con circa 3,3 donne uccise per centomila abitanti), seguiti da Ungheria ed Estonia (circa 1,3); l'Italia si attesta a circa lo 0,5 per centomila abitanti.

I primi dati in possesso di Eurostat per quanto riguarda il 2015 sono aggiornati al mese di maggio: i femminicidi sembrano in significativa crescita considerato che dopo i primi cinque mesi del 2015 si sono già attestati a 1.400 (ovverosia lo stesso numero rilevato per l'intero anno precedente).

Si ricorda, infine, che la principale indagine su larga scala a livello UE per quanto riguarda il fenomeno della violenza sulle donne è stata realizzata nel 2014 dalla FRA, l'Agenzia europea per i diritti fondamentali.

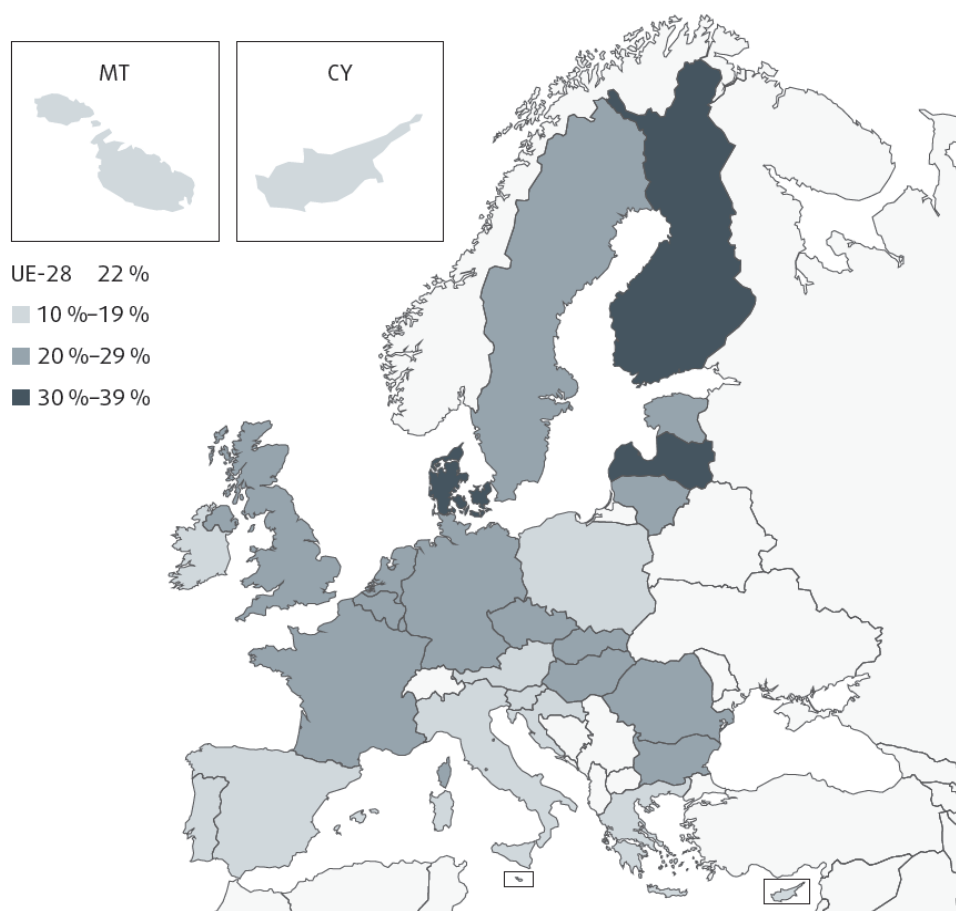
In sostanza l'Agenzia ha realizzato un sondaggio basandosi su interviste con 42.000 donne in tutti i 28 Stati membri dell'UE (con una media di 1.500 interviste in ogni Stato membro). I risultati sono rappresentativi delle esperienze e dei pareri di donne che vivono nell'UE di età compresa tra i 18 e i 74 anni.

Alle donne intervistate è stato chiesto di fornire informazioni sulle loro esperienze personali rispetto a varie forme di violenza (violenza fisica, sessuale e psicologica, maltrattamenti sui minori, molestie sessuali e atti persecutori, anche con riferimento a nuovi mezzi di abuso come Internet), di indicarne la frequenza e le conseguenze che hanno avuto sulle loro vite. Sono state, infine, raccolte informazioni sulla scelta o meno di denunciare la violenza alla polizia e sul ricorso da parte delle donne ad altri servizi a sostegno alle vittime.

Dall'indagine emergono i seguenti risultati principali:

- circa **13 milioni** di donne nell'UE avrebbero subito **violenza fisica** nel corso dei 12 mesi precedenti le interviste. Il dato corrisponderebbe al 7 per cento delle donne (età compresa fra i 18 e i 74 anni) nell'UE;
- circa **3,7 milioni** di donne nell'UE avrebbero subito **violenza sessuale** nello stesso arco temporale. Il dato corrisponderebbe al 2 per cento delle donne (età compresa tra i 18 e i 74 anni nell'UE); inoltre una donna su 20 (5 per cento) sarebbe stata stuprata dopo i 15 anni;
- di tutte le donne che hanno (o hanno avuto) un partner, il **22 per cento** ha subito **violenza fisica e/o sessuale da parte del partner** a partire dai 15 anni; oltre la metà delle donne che sono state stuprate dal partner attuale o il cui partner attuale ha tentato di violentarle o di farle partecipare ad attività sessuali quando non erano in grado di rifiutare, ha subito **più di un episodio di violenza sessuale**. Nel caso dello stupro, circa **un terzo** delle vittime ha subito **sei o più episodi** commessi dal partner attuale.
- circa il 12 per cento delle donne ha indicato di avere subito una **forma di abuso o atto sessuale** da parte di un adulto prima dei 15 anni, percentuale che corrisponderebbe a **21 milioni di donne** nell'UE;

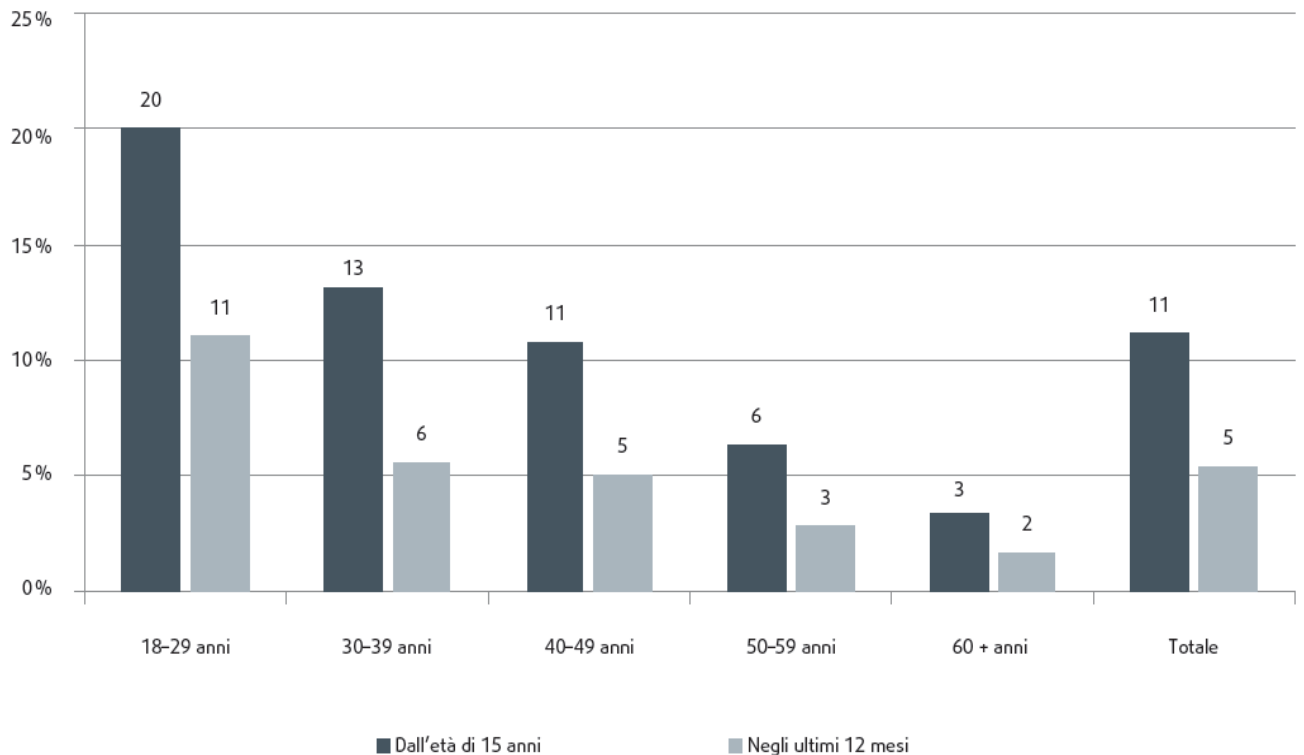
Di seguito una mappa delle percentuali di violenza sessuale o fisica inflitta dai partner negli Stati membri



- il **18 per cento** delle donne avrebbe subito **atti persecutori** dall'età di 15 anni, mentre **il 5 per cento** ne sarebbe stata vittima **nei 12 mesi precedenti** l'indagine (dato che corrisponderebbe a 9 milioni di donne nell'UE-28); il 23 per cento delle vittime di comportamenti persecutori dichiara di aver dovuto cambiare il numero di telefono o l'indirizzo di posta elettronica successivamente all'episodio più grave di persecuzione;

Dati sulle violenze virtuali subite dalle donne: Fonte FRA

Figura 3: Forme sessuali di violenza virtuale dall'età di 15 anni e nei 12 mesi precedenti l'intervista, incluse e-mail o messaggi SMS sessualmente espliciti indesiderati e offensivi, suddivise per gruppi d'età, UE-28 (%)



Note: Su tutte le donne, esclusi i casi nei quali la risposta alle domande sulla violenza virtuale non era applicabile, n=35 820; 6 084 intervistate hanno indicato come risposta la categoria «non applicabile» per entrambe le voci; le informazioni riguardanti l'età non sono state riportate in 98 casi.

Fonte: Dati dell'indagine della FRA sulla violenza di genere contro le donne, 2012

- la **metà di tutte le donne** all'interno dell'UE (53 per cento) evita certe **situazioni** o determinati **luoghi**, almeno occasionalmente, per paura di essere aggredita fisicamente o sessualmente;
- le vittime hanno **denunciato** alla polizia l'episodio di violenza più grave da parte del partner nel **14 per cento** dei casi e l'episodio di violenza più grave commesso da non partner nel **13 per cento** dei casi; per circa **un quarto delle vittime**, la sensazione di **vergogna** o **imbarazzo** per quanto subito è stato il motivo che le ha spinte a **non denunciare alla polizia** o a qualsiasi altra organizzazione l'episodio più grave di violenza sessuale inflitto dal partner o da altri.

L'indagine, infine, raccoglie i dati relativamente alle **conseguenze psicologiche a lungo termine** dell'episodio di violenza più grave subito dall'età di 15 anni, per tipo ed autore di violenza.

Di seguito la tabella riassuntiva delle conseguenze psicologiche delle violenze subite (in percentuale).

	Qualsiasi partner (attuale e/o precedente)		Persona diversa dal partner	
	Violenza fisica	Violenza sessuale	Violenza fisica	Violenza sessuale
Tipo di conseguenza psicologia				
Depressione	20	35	8	23
Ansia	32	45	23	37
Attacchi di panico	12	21	8	19
Perdita di fiducia in se stesse	31	50	17	40
Sensazione di vulnerabilità	30	48	24	47
Disturbi del sonno	23	41	13	29
Difficoltà di concentrazione	12	21	7	16
Difficoltà relazionali	24	43	9	31
Altro	3	5	4	4
Numero di categorie selezionate				
Nessuna	28	9	43	16
1	26	21	28	25
2-3	27	31	19	35
4 o più	17	38	8	24
Nessuna risposta	2	(1)	2	1
n	5 415	1 863	4 237	1 847

Note: a Le intervistate hanno potuto indicare più di una risposta, pertanto le categorie possono dare un valore superiore al 100 %.
b I risultati basati su un numero ridotto di risposte sono statisticamente meno affidabili, pertanto le osservazioni basate su meno di 30 risposte sono riportate tra parentesi e le osservazioni basate su meno di cinque risposte vengono eliminate (indicate con « - »).

SESSIONE I: LA CONVENZIONE DI ISTANBUL: RATIFICA E MONITORAGGIO (*A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*)

La Convenzione di Istanbul

La **Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica** - meglio nota come 'Convenzione di Istanbul', adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche- **è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante** il cui principale obiettivo è quello di **creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza**, nonché prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della **violenza contro le donne** quale **violazione dei diritti umani**, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione). La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle **situazioni di conflitto armato**, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della **violenza domestica**, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela. La Convenzione individua negli **Stati** i primi a dover rispettare gli obblighi da essa imposti, i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne.

L'**Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa** ha predisposto un Manuale dei parlamentari per l'applicazione della Convenzione di Istanbul che contiene un'ampia illustrazione dei contenuti dell'Accordo e delinea il ruolo dei parlamentari nella sua attuazione.

Gli **obiettivi** della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1:

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;
- c. predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

Ratifica

Per entrare in vigore, la Convenzione necessita della ratifica di almeno 10 Stati, tra i quali 8 membri del CdE.

Al momento, la Convenzione è stata firmata da **44 Stati** oltre **all'Unione europea**, mentre gli Stati che l'hanno ratificata sono **27**: Albania, Andorra, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia Germania, Italia, Malta Monaco Montenegro, Norvegia Paesi Bassi Polonia, Portogallo Romania San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna, Svezia, e Turchia.

L'Italia aveva sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012; dopo l'approvazione da parte delle Camere (v. seduta del Senato del 20 settembre 2012 e della Camera dei deputati del 2 settembre 2012) di mozioni e di ordini del giorno volti a tale fine, a seguito dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica (legge 27 giugno 2013 n. 77) della Convenzione, il nostro Paese ha proceduto al deposito del relativo strumento in data 10 settembre 2013.

Monitoraggio

Per garantire un'efficace attuazione delle sue disposizioni da parte delle Parti contraenti, la Convenzione istituisce uno specifico **meccanismo di controllo**. L'art. 66 affida, infatti, ad un *Gruppo di esperti sulla lotta contro*

la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cd. **GREVIO**) il compito di vigilare sull'attuazione della Convenzione da parte delle Parti contraenti. Il GREVIO è composto da un minimo di 10 membri a un massimo di 15 membri, nel rispetto del criterio dell'equilibrio tra i sessi e di un'equa ripartizione geografica e dell'esigenza di competenze multidisciplinari. I membri sono eletti dal Comitato delle Parti - l'organismo composto dai rappresentanti dei Paesi-Parti della Convenzione - tra i candidati designati dalle Parti con un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta, e sono scelti tra i cittadini delle Parti. L'11 marzo 2016 il GREVIO ha adottato un **questionario**, rivolto alle Parti contraenti, come base per redigere il loro rapporto sulle misure legislative e di altro tipo destinate a dare attuazione alla Convenzione.

**SESSIONE II: LE 4 P (PREVENZIONE; PROTEZIONE;
PERSEGUIMENTO-AZIONE PENALE; POLITICHE) NELLA
PRATICA: IN CHE MODO GLI STATI MEMBRI CONTRASTANO LA
VIOLENZA DI GENERE E QUELLA DOMESTICA (A CURA DEL
SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)**

Misure adottate nell'ambito dell'ordinamento italiano: il decreto-legge n. 93 del 2013

L'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente in danno di donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima.

Per il nostro diritto penale, se si esclude il delitto di mutilazioni genitali femminili, il genere della persona offesa dal reato non assume uno specifico rilievo (e conseguentemente non è stato fino a pochi mesi fa censito nelle statistiche giudiziarie).

Peraltro, questa legislatura si è fino ad oggi caratterizzata per la ratifica della Convenzione di Istanbul, per l'introduzione di modifiche al codice penale e di procedura penale per inasprire le pene di alcuni reati, più spesso commessi in danno di donne, per l'approvazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e per la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime.

In particolare, il Parlamento ha approvato la legge 119/2013, di conversione del [decreto-legge 93/2013](#), che - recependo parzialmente i contenuti della Convenzione di Istanbul - contiene disposizioni volte a prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere.

In sintesi, il provvedimento:

- interviene sul **codice penale**, introducendo un'**aggravante comune** (art. 61, n. 11-quinquies) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori;
- modifica il reato di **atti persecutori** (art. 612-bis, c.d. *stalking*), con particolare riferimento al regime della **querela** di parte. In particolare, rispetto alla formulazione originaria del decreto-legge, che qualifica

la querela come irrevocabile, la Camera ha circoscritto le ipotesi di irrevocabilità ai casi più gravi, prevedendo comunque che l'eventuale remissione possa avvenire soltanto in sede processuale;

- interviene sul **codice di procedura penale**, consentendo anche quando si indaga per stalking di disporre intercettazioni;
- introduce la misura di prevenzione dell'**ammonimento** del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- sempre per tutelare le vittime, inserisce alcune misure relative all'allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e all'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze. In merito, si è prevista la possibilità di operare anche un controllo a distanza (mediante il cd.. braccialetto elettronico) del presunto autore di atti di violenza domestica;
- prevede specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria **alla persona offesa** dai reati di stalking e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di **assunzione della prova** e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- modifica le disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e stalking tra quelli che hanno **priorità assoluta** nella formazione dei ruoli d'udienza;
- estende alle vittime dei reati di stalking, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al **gratuito patrocinio** anche in deroga ai limiti di reddito;
- stabilisce che la **relazione annuale al Parlamento** sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere;
- riconosce agli **stranieri** vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un **Piano straordinario** contro la violenza sessuale e di genere, per il quale è previsto un finanziamento di 10 milioni di euro per il 2013, prevedendo azioni a **sostegno delle donne** vittime di violenza.

Il Piano di azione straordinario

L'[art. 5 del citato D.L. 93/2013](#) ha previsto l'adozione di un **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere**, con lo scopo di affrontare in modo organico e in sinergia con i principali attori coinvolti a livello sia centrale che territoriale il fenomeno della violenza contro le donne. Nonostante la definizione del Piano come "straordinario" (definizione imposta nel corso dell'esame parlamentare da una condizione della Commissione Bilancio), esso dovrebbe costituire lo snodo centrale dell'azione di contrasto alla violenza di genere.

Il Piano è elaborato dal Ministro per le pari opportunità, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, ed adottato dal medesimo Ministro, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Esso è inoltre predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020.

Il [Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere](#) è stato **adottato** con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto **2015**. Il Piano ha **durata biennale** ed è dunque giunto a scadenza.

Le **finalità del Piano** sono molto ampie e riguardano interventi relativi ad una pluralità di ambiti: dall'educazione nelle scuole alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche attraverso un'adeguata informazione da parte dei media; dal potenziamento dei centri antiviolenza e del sostegno alle vittime al recupero degli autori dei reati; dalla raccolta di dati statistici alla formazione degli operatori di settore. Il Piano assicura il coordinamento ed il coinvolgimento di tutti i livelli di governo interessati, basandosi sulle buone pratiche già realizzate a livello territoriale, anche grazie alle azioni di associazioni e soggetti privati.

Per l'adozione del Piano, il Ministro delegato per le pari opportunità può avvalersi delle risorse del **Fondo per le pari opportunità**.

Il decreto-legge dispone al riguardo un incremento del predetto *Fondo per le pari opportunità* di **10 milioni di euro**, limitatamente all'anno **2013**, vincolati al **finanziamento del piano contro la violenza di genere** (art. 5, comma 4). Per gli anni **2014, 2015, e 2016** ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di **10 milioni** per ciascuno di questi anni, con vincolo di destinazione al piano medesimo (art. 1, comma 217, L. n. 147/2013).

Un ulteriore **finanziamento**, di natura permanente, è invece specificamente destinato, nell'ambito del piano, al potenziamento delle forme di assistenza e di **sostegno alle donne vittime di violenza** e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **centri antiviolenza** e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza: a tal fine il Fondo per le pari opportunità è incrementato di **10 milioni** di euro per il **2013**, di **7 milioni** per il **2014** e di **10 milioni** annui **a decorrere dal 2015** (art. 5-bis DL n. 93/2013).

Il **Ministro delegato per le pari opportunità**, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, provvede annualmente a **ripartire le risorse tra le regioni**, tenendo conto di una serie di criteri indicati dalla legge (art. 5-bis, comma 2, DL n. 93/2013).

Tutte le risorse confluiscono, dunque, nel **Fondo per le pari opportunità** e sono appostate - unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel **cap. 2108** dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (**MEF**), per essere successivamente trasferite al bilancio della Presidenza del Consiglio, dove sono ripartite tra i diversi interventi.

Nell'esercizio finanziario 2017 il Fondo ha subito un significativo incremento dovuto ad un rifinanziamento di circa 49 milioni di euro per il 2017 mediante interventi di sezione I e II della legge di bilancio 2017 ([legge n. 232 del 2016](#)).

A seguito della presentazione del **disegno di legge di bilancio 2018** sul **capitolo 2108** (*Fondo per le pari opportunità*), che viene rifinanziato per circa 45 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, risultano i seguenti stanziamenti:

Anno	stanziamento
2017	€ 70.120.257
2018	€ 69.216.274
2019	€ 67.306.120
2020	€ 62.306.739

Pertanto, nel complesso, le previsioni del bilancio integrato per la promozione e la garanzia delle pari opportunità sono pari a 69,2 milioni di euro per il 2018, 67,3 milioni per il 2019 e di 62,3 milioni di euro per il 2020.

Nel **bilancio 2017 della Presidenza del Consiglio** - sul **cap. 496 (Somme da destinare al piano contro la violenza alle donne)**, nel quale sono iscritti sia i fondi destinati al Piano straordinario (art. 5, DL 93/2013) che quelli per i centri antiviolenza e le case rifugio (art. 5-bis, DL 93/2013) - risultano stanziati per il 2017 risorse per **21,7 mln di euro**.

L'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti

Merita di essere ricordata, anche nel quadro delle misure di protezione delle vittime di violenza di genere, l'istituzione nel corso della XVII legislatura di un indennizzo per le vittime dei reati intenzionali violenti.

In attuazione della direttiva 2004/80/CE, l'[articolo 14 della legge n. 122 del 2016](#), *Legge europea 2015-2016*, ha infatti destinato il c.d. **Fondo antimafia e antiusura** anche all'indennizzo delle **vittime dei reati intenzionali violenti**, dotandolo di un **ulteriore** contributo annuale da parte dello Stato pari a 2,6 milioni di euro.

Cap.	Denominazione	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2341	<i>Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti</i>	124,4	62,7	90,0	95,2	103,3	4,6	12,0

I dati 2012-2016 sono tratti dal Rendiconto del bilancio dello Stato; il dato 2017 è ripreso alla legge di assestamento del bilancio e il dato 2018 dal disegno di legge di bilancio 2018 (A.S. 2960, tab. 8).

Si ricorda che il cap. 2341 dello Stato di previsione del Ministero dell'Interno, sul quale sono appostate le risorse del Fondo, in tutti i bilanci di previsione riporta il **contributo statale previsto a legislazione vigente**. In

realtà, le dinamiche di alimentazione del Fondo, al quale contribuiscono massicciamente le **risorse versate** sul capitolo 2341 **dalla CONSAP** e relative al contributo pari allo **0,1 % dei premi assicurativi nel ramo danni** (esclusa RC auto), fanno sì che la concreta disponibilità di risorse annuali sia molto più cospicua: ad esempio, nel bilancio di previsione 2016 sul capitolo era iscritto uno stanziamento per 2 milioni di euro, che sono divenuti 103,3 milioni nel rendiconto 2016. La legge di bilancio 2017 ha **destinato all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti le somme dovute a titolo di sanzione pecuniaria civile** (art. 1, comma 351), in base al recente decreto legislativo n. 7 del 2015, che anziché essere devolute alla Cassa delle ammende confluiranno nel Fondo di rotazione, per la specifica destinazione all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti. La riscossione coattiva di tali somme è demandata alla società Equitalia Giustizia.

Si segnala da ultimo che nel **disegno di legge di bilancio 2018** (A.S. 2960), in corso di esame, **il capitolo è rifinanziato per 7,4 milioni di euro per il triennio (2018-2020)**, rispetto allo stanziamento di 4,6 milioni previsto a legislazione vigente. Lo stanziamento nel triennio è dunque portato a 12 milioni di euro: **le somme che confluiranno da Consap andranno dunque ad aggiungersi ad una base già integrata dal legislatore.**

Più in generale, gli articoli da 11 a 16 della legge europea 2015-2016 hanno dato attuazione alla direttiva 2004/80/CE, in materia di indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, nel tentativo di porre fine alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per il non corretto recepimento della direttiva (C-601/14). Tale disciplina è stata peraltro recentemente modificata dalla **legge europea 2017** (cfr. A.C. 4505-B, *in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*).

Dal combinato disposto dei due provvedimenti, si ricava che:

- il legislatore riconosce l'accesso al Fondo e *dunque il diritto all'indennizzo* statale «alla **vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona** e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale». Se disposizioni già vigenti riconoscono alle vittime di specifici reati provvidenze più favorevoli (si pensi alla disciplina sulle vittime della mafia o del terrorismo), continueranno ad applicarsi tali disposizioni.

- l'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali;
- spetta ad un decreto del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determinare gli importi dell'indennizzo, comunque **nei limiti delle disponibilità del Fondo**, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio. A seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2017, il legislatore ha assicurato che nella determinazione dei limiti dell'indennizzo sia assicurato, in particolare, un maggiore ristoro ai figli della vittima di omicidio commesso dal coniuge/partner (cfr. art. 1, comma 146, della legge n. 232 del 2016). In merito, sulla Gazzetta Ufficiale del 10 ottobre 2017 è stato pubblicato il [D.M. 31 agosto 2017](#), di **determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime** dei reati intenzionali violenti. Il provvedimento prevede i seguenti importi:

Reato di omicidio	7.200 euro
Omicidio commesso dal coniuge o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa	8.200 euro (in favore dei figli della vittima)
Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità	4.800 euro
Altri reati	massimo 3.000 euro a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali

- L'art. 12 della legge n. 122 del 2016 subordina il diritto all'indennizzo al ricorrere di una serie condizioni, tra le quali, ad esempio, la circostanza che la vittima sia titolare di un reddito annuo (come risultante dall'ultima dichiarazione) non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (11.528,41 euro) o che la medesima non abbia percepito, per lo stesso fatto, somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati.

Sul punto è intervenuta la **legge europea 2017** che ha: a) **eliminato il requisito del reddito**; b) condizionato l'accesso all'indennizzo al fatto che la vittima abbia già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisoria, condizione che non si applica se l'autore del reato è rimasto ignoto o ha avuto accesso al gratuito patrocinio; c) specificato che l'accesso è negato in caso di percezione di somme erogate a qualunque titolo alla vittima da soggetti pubblici o privati solo se si tratta di somme superiori a **5.000 euro**.

- quanto alla **domanda di indennizzo**, che può essere presentata dall'interessato o dagli aventi diritto in caso di morte della vittima del reato – personalmente o per mezzo di un procuratore speciale – l'art. 13 ha individuato una serie di formalità previste a pena di inammissibilità. La domanda deve essere presentata entro 60 giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita ovvero dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna;
- quanto all'**ambito di operatività *ratione temporis*** della nuova disciplina, originariamente applicabile alle fattispecie successive all'entrata in vigore della legge n. 122/2016 (23 luglio 2016), la **legge europea 2017** è intervenuta estendendo l'accesso all'indennizzo alle lesioni derivanti da **reati commessi dopo il 30 giugno 2005**, come richiesto dalla direttiva 2004/80/CE.

SESSIONE III: IL CAMMINO VERSO L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL

L'Unione europea ha partecipato insieme agli Stati membri in qualità di osservatore nei negoziati per la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, che è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011.

La Convenzione è stata aperta alla firma l'11 maggio 2011¹.

Il **13 giugno 2017** l'Ambasciatore Joseph Filletti, Rappresentante permanente di Malta presso il Consiglio d'Europa, a nome della Presidenza del Consiglio dell'UE, e Věra Jourová, Commissario dell'UE per la Giustizia, i consumatori e l'uguaglianza di genere, in presenza del Segretario generale del Consiglio d'Europa, Thorbjørn Jagland, hanno **firmato a nome dell'Unione europea la 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 firma da parte dell'UE costituisce la prima tappa del processo di adesione alla Convenzione e ha fatto seguito all'adozione, da parte del Consiglio dell'UE, di due decisioni:

- la [decisione \(UE\) 2017/865](#) del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale;
- la [decisione \(UE\) 2017/866](#) del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento.

Ad oggi la Convenzione è stata [ratificata](#) da 27 Stati, fra cui 17 Stati membri dell'UE (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania,

¹ In conformità all'articolo 75 della Convenzione stessa.

Slovenia, Spagna, Svezia). I restanti Stati dell'UE hanno firmato la Convenzione².

Da un lato, gli Stati membri dell'UE sono competenti per parti sostanziali della Convenzione, 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.

L'Unione europea ha inoltre competenza esclusiva ad accettare gli obblighi stabiliti nella Convenzione di Istanbul per quando riguarda le sue istituzioni e la sua amministrazione pubblica.

Settori della Convenzione di competenza dell'Unione europea

I settori della Convenzione di Istanbul di cui l'Unione ha competenza sono:

- il capitolo I della Convenzione, per quanto riguarda la **lotta contro la discriminazione e l'uguaglianza di genere** (a norma dell'articolo 157 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea - TFUE), le **molestie sessuali** (di cui all'articolo 40 della Convenzione), **occupazione, impiego, accesso a beni e servizi e la loro fornitura**;
- le disposizioni di diritto derivato (ai sensi degli articoli 82 e 84 del TFUE) per le misure previste nei capitoli IV e VI della Convenzione sulla **protezione e il sostegno alle vittime** e su **indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive**;
- lo **sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini** (a norma dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE);
- in materia di **asilo e migrazione** (ai sensi degli articoli 78 e 79 del TFUE), oggetto del capitolo VII della Convenzione.

In particolare, lo *status* di residente dei cittadini che si muovono all'interno 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 ai sensi degli articoli 18, 21, 46, 50, 78 e 79 del TFUE;

- la **protezione consolare**, di cui all'articolo 18, paragrafo 5, della Convenzione (la competenza dell'Unione deriva dall'articolo 23 del TFUE);

² Per approfondimenti, si rimanda ai primi due capitoli del presente Dossier.

- le **questioni transfrontaliere in materia civile e penale** (ai sensi degli articoli 81 e 82 del TFUE), rilevanti per le misure comprese nel capitolo VIII sulla cooperazione internazionale. Il capitolo contiene inoltre gli obblighi in materia di **protezione dei dati**, settore di competenza dell'Unione a norma dell'articolo 16 del TFUE.

Legislazione dell'Unione europea

La **legislazione dell'UE** interessa molti dei settori contemplati dalla Convenzione:

- **le molestie sessuali, l'occupazione e l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura** (direttiva 2004/113/CE del Consiglio 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; direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione); 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);

- **i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato nell'ambito di un procedimento penale**, comprese indagini e procedimento giudiziario (direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI);

- **asilo e migrazione, status di residente di cittadini di Paesi terzi** (direttiva 2004/81/CE del Consiglio 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; direttiva 2003/86/CE del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare; direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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; direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 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; direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione); direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale; direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e direttiva 2003/109/CE del Consiglio relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo);

- **cooperazione transfrontaliera in materia civile e penale** (regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile; direttiva 2003/8/CE del Consiglio 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; direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo delle vittime di reato; decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio 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; direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo; decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario; decisione 2009/316/GAI del Consiglio che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) in applicazione dell'articolo 11 della decisione quadro 2009/315/GAI; decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale);
- **disposizioni di diritto penale sostanziale per la protezione dei minori** (direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile);
- **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** (direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 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);
- **protezione dei dati** (direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale);
- la cooperazione tra gli Stati membri in materia di **protezione consolare** dei cittadini dell'UE (direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei Paesi terzi).

L'Unione europea e i suoi Stati membri sono inoltre parti contraenti della [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#)³, la quale richiede agli Stati parti, entro i limiti delle loro competenze, di garantire

³ Vd. la [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.

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 (vd. in particolare gli articoli 6, 7, 15 e 16).

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, l'Unione ha infine "competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata" (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).

La proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'UE della Convenzione di Istanbul

Il 4 marzo 2016 la Commissione europea ha presentato la 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 ([COM\(2016\)109](#)).

La Commissione sottolinea che, "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". Le **basi giuridiche** della decisione in oggetto vengono pertanto individuate agli **articoli 82, paragrafo 2** (sulla cooperazione giudiziaria in materia penale)⁴, e **84** (sulle

⁴ Articolo 82.2 - "Laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano: a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; b) i diritti della persona nella procedura penale; c) i diritti delle vittime della criminalità; d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio in via preliminare mediante una decisione; per adottare tale decisione il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. L'adozione delle norme minime di cui al presente paragrafo non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone".

misure, che non perseguano armonizzazione, per la prevenzione della criminalità)⁵ del TFUE⁶, in combinato disposto con **l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), del TFUE**, il quale definisce la **procedura relativa alla conclusione, da parte dell'UE, di accordi internazionali**.

Articolo 218

1. Fatte salve le disposizioni particolari dell'articolo 207, gli accordi tra l'Unione e i Paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati e conclusi secondo la procedura seguente.

2. Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.

3. La Commissione, o l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

4. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

5. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore.

6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo.

Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo:

a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti:

⁵ Articolo 84 - "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

⁶ La Commissione precisa che 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. Sottolinea in proposito che il fatto che un elemento possa essere accessorio non significa che non vi sia competenza esclusiva dell'Unione su tale elemento e che 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. Vd il parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 131: "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".

- i) accordi di associazione;
- ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione;
- iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione;
- v) 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.

In caso d'urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l'approvazione;

b) previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare.

7. All'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9, può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso. Il Consiglio correda eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.

8. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo 212 con gli Stati candidati all'adesione. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

9. Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisce 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.

10. Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura.

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

L'**articolo 1** della proposta di decisione stabilisce che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica sia approvata a nome dell'Unione.

L'**articolo 2** prescrive quindi che il Presidente del Consiglio designi la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione, al deposito dello strumento di approvazione presso il segretario Generale del Consiglio d'Europa (a norma dell'articolo 75, paragrafo 2, della Convenzione), al fine di esprimere il consenso dell'Unione ad essere vincolata dalla Convenzione stessa.

Fatte salve le rispettive competenze degli Stati membri, l'**articolo 3 assegna alla Commissione europea il ruolo di Organismo di coordinamento**, conformemente all'articolo 10 della Convenzione, con il compito di adempiere agli obblighi di rendicontazione ai sensi del capitolo IX della Convenzione.

L'articolo 10 della Convenzione prevede che le Parti designino o istituiscano uno o più organismi ufficiali responsabili del coordinamento, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e delle misure destinate a prevenire e contrastare ogni forma di violenza oggetto della Convenzione stessa. Tali organismi avranno il compito di coordinare la raccolta dei dati statistici pertinenti (di cui all'articolo 11) e di analizzarne e diffonderne i risultati.

Le Parti dovranno accertarsi che gli organismi designati ricevano informazioni di carattere generale sulle misure adottate conformemente al capitolo VIII della Convenzione sulla cooperazione internazionale.

Le Parti dovranno altresì accertarsi che tali organismi dispongano della capacità di comunicare direttamente e di incoraggiare i rapporti con i loro omologhi delle altre Parti.

L'**articolo 4** dispone infine che:

- per quanto riguarda gli **aspetti di competenza dell'Unione, la Commissione rappresenti l'Unione nelle riunioni degli organismi istituiti dalla Convenzione**, soprattutto il **Comitato delle Parti**⁷. In particolare, a nome dell'Unione, la Commissione dovrà selezionare,

⁷ Il Comitato delle Parti è istituito in base all'articolo 67 della Convenzione ed è composto dai rappresentanti delle Parti alla Convenzione. Tale Comitato è convocato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa e si riunisce su richiesta di almeno un terzo delle Parti, del Presidente del Comitato delle Parti o del Segretario Generale.

proporre e partecipare alla nomina dei componenti il **Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ("GREVIO")**;

- per quanto riguarda le **competenze non attribuite all'Unione, la Commissione e gli Stati membri cooperino strettamente**, soprattutto per le questioni relative a controllo, rendicontazione, modalità di voto e funzionamento dell'Organismo di coordinamento. Essi dovranno stabilire in anticipo le modalità di tale cooperazione in un Codice di condotta convenuto, se possibile, prima del deposito dello strumento di conferma formale a nome dell'Unione.

La posizione del Parlamento europeo

Per quanto riguarda l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul, il Parlamento europeo si è espresso dapprima con **risoluzione del 24 novembre 2016**, in cui ha **accolto favorevolmente la proposta della Commissione di firmare e concludere l'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul** ([P8_TA\(2016\)0451](#)), e da ultimo con la **risoluzione, del 12 settembre 2017, sulla decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della Convenzione** ([P8_TA\(2017\)0329](#)).

Nei *considerando*, si ricorda che la violenza di genere non dovrebbe essere sottovalutata o considerata una questione da poter rinviare e trattare successivamente, poiché interessa **oltre 250 milioni di donne e ragazze** nella sola Unione europea, e che alcuni gruppi di donne e ragazze, come donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo, donne e ragazze con disabilità, donne LGBTI e donne rom, sono a rischio di discriminazioni multiple e sono pertanto ancora più vulnerabili alla violenza.

Il Parlamento **accoglie con favore la firma dell'adesione dell'UE alla Convenzione** e ribadisce che l'adesione di tutti gli Stati membri contribuirebbe in modo sostanziale all'elaborazione di una politica integrata e alla promozione della cooperazione internazionale in materia di lotta contro qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne.

Il Parlamento **si compiace quindi della proposta di adesione della Commissione europea ed esorta la Presidenza estone ad accelerarne la ratifica**.

*I colloqui sull'adesione dell'Unione europea alla **Convenzione di Istanbul** figurano fra le priorità della Presidenza estone del Consiglio dell'UE.*

Nella risoluzione si sottolinea che la Convenzione è il primo strumento giuridicamente vincolante per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne e la violenza di genere, inclusa la violenza domestica, a livello internazionale.

Pone in rilievo come l'adesione dell'UE sia volta ad "assicurare un quadro giuridico europeo coerente per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza di genere e per proteggere e sostenere le vittime nelle politiche interne ed esterne dell'UE, nonché apportare un miglioramento al controllo, all'interpretazione e all'attuazione della normativa, dei programmi e dei fondi dell'UE pertinenti alla Convenzione, oltre a migliorare la raccolta di dati disaggregati comparabili a livello di UE; ritiene che, aderendo alla Convenzione, l'UE diverrà un attore mondiale più efficace nel settore dei diritti delle donne".

Il Parlamento invita quindi il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a tenere conto di alcune raccomandazioni, fra cui:

- lanciare, senza indugio o rinvii, un dialogo costruttivo con il Consiglio e gli Stati membri, in cooperazione con il Consiglio d'Europa, per affrontare le riserve, le obiezioni e le preoccupazioni espresse dagli Stati membri e in particolare chiarire le interpretazioni fuorvianti della Convenzione di Istanbul;
- mantenere il Parlamento pienamente informato sugli aspetti pertinenti dei negoziati in tutte le loro fasi, affinché possa esercitare in modo adeguato i diritti conferitigli dai trattati a norma dell'articolo 218 del TFUE, nonché assicurare che il Parlamento sia pienamente coinvolto nel processo di monitoraggio della Convenzione;
- provvedere affinché gli Stati membri applichino la Convenzione e stanziino risorse finanziarie e umane adeguate per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne;
- elaborare una strategia olistica dell'UE in materia di lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza di genere;
- nominare un Coordinatore dell'UE che funga da rappresentante dell'UE presso il Comitato delle Parti del Consiglio d'Europa dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dell'UE;
- elaborare orientamenti pratici e strategie per l'applicazione della Convenzione di Istanbul;

- adottare le misure necessarie a norma degli articoli 60 e 61 della Convenzione sulla migrazione e l'asilo, tenendo in considerazione che le donne e le ragazze migranti hanno il diritto di vivere libere dalla violenza.

Esorta inoltre la Commissione a:

- presentare un **atto legislativo per sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nella repressione di tutte le forme di violenza nei confronti delle donne e di violenza di genere;**
- rivedere la **decisione quadro dell'UE attualmente in vigore sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**, al fine di includervi il sessismo, i reati generati da pregiudizi e dall'incitamento all'odio sulla base dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere e dei caratteri sessuali⁸;
- istituire un Osservatorio europeo sulla violenza di genere.

Chiede infine al Consiglio di attivare la "clausola passerella", mediante l'adozione di una decisione unanime che inserisca la violenza contro le donne e le ragazze (e altre forme di violenza di genere) fra i reati a norma dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

In base all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.

Le sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. In tal caso, delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

⁸ [Decisione quadro 2008/913/GAI](#) del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.