

Bruxelles, 14 luglio 2025
(OR. en)

11576/25

Fascicolo interistituzionale:
2025/0217 (NLE)

ANTIDISCRIM 69
COCON 49
COHOM 117
COPEN 212
DROIPEN 81
EDUC 319
FREMP 200
JAI 1069
MIGR 252
SOC 517
STATIS 49

NOTA DI TRASMISSIONE

n. doc. Comm.: COM(2025) 402 final

Oggetto: Proposta di
DECISIONE DEL CONSIGLIO
relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede
di Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alla proroga del
termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione del Consiglio
d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti
delle donne e la violenza domestica, per quanto riguarda
la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non
respingimento

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 402 final.

All.: COM(2025) 402 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.7.2025
COM(2025) 402 final

2025/0217 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alla proroga del termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione nella riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del settembre 2025 in relazione alla prevista adozione di una decisione che concede al Kazakhstan una proroga di due anni del termine per aderire alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito denominata "convenzione di Istanbul" o "convenzione").

1.1. La convenzione di Istanbul

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

L'UE ha firmato la convenzione nel giugno 2017 e ha completato la procedura di adesione il 28 giugno 2023, dando così avvio all'entrata in vigore della convenzione per l'UE il 1° ottobre 2023. L'UE ha aderito alla convenzione per quanto riguarda le materie che rientrano nella sua competenza esclusiva, segnatamente le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione¹ e la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento². Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, l'Irlanda e la Danimarca non sono vincolate dall'esercizio della competenza dell'Unione³. Attualmente la convenzione conta 39 parti, tra cui l'UE e 22 dei suoi Stati membri⁴.

1.2. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

Il Comitato dei Ministri è l'organo decisionale del Consiglio d'Europa. È costituito dai ministri degli Affari esteri dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa e dai loro rappresentanti permanenti a Strasburgo in qualità di delegati. Il ruolo e le funzioni del Comitato dei Ministri sono descritti nel capo IV dello statuto del Consiglio d'Europa (di seguito denominato "statuto")⁵. A norma dell'articolo 14 dello statuto, ciascun membro del Consiglio d'Europa ha diritto a un rappresentante nel Comitato dei Ministri e ciascun rappresentante ha diritto a un voto. Tutti gli Stati membri dell'UE sono membri del Consiglio d'Europa e sono quindi rappresentati in seno al Comitato dei Ministri. Il Comitato dei Ministri si riunisce a livello ministeriale una volta all'anno e a livello di delegati con cadenza settimanale.

¹ Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 1).

² Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 4).

³ A norma dei protocolli n. 21 e n. 22 allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁴ Stato delle ratifiche al 13 giugno 2025: AT (2013); BE (2016); CY (2017); DE (2017); DK (2014); IE (2019); EL (2018); ES (2014); EE (2017); FI (2015); FR (2014); HR (2018); IT (2013); LU (2018); MT (2014); NL (2015); PL (2015); PT (2013); RO (2016); SI (2015); SV (2014); LV (2024).

⁵ [Statuto del Consiglio d'Europa \(STE no. 001\)](#), [Lista completa - Ufficio Trattati](#).

1.3. La decisione prevista del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

L'articolo 75, paragrafo 1, della convenzione di Istanbul stabilisce che la convenzione è aperta all'adesione degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non appartenenti al Consiglio d'Europa che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione europea. L'articolo 76, paragrafo 1, stabilisce inoltre che la convenzione è aperta all'adesione anche degli Stati non membri che non hanno partecipato alla sua elaborazione, a condizione che siano stati formalmente invitati ad aderirvi dal Comitato dei Ministri. A tale riguardo, previa consultazione delle parti della convenzione di Istanbul e ottenuto il loro consenso unanime, il Comitato dei Ministri può invitare qualsiasi Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla convenzione con una decisione presa a maggioranza dei due terzi del Comitato dei Ministri⁶ e all'unanimità dei rappresentanti delle Parti della convenzione con diritto di sedere in seno al Comitato dei Ministri⁷.

Il 22 aprile 2020 il Comitato dei Ministri ha deciso di invitare il Kazakhstan ad aderire alla convenzione di Istanbul. Conformemente alla decisione, tale invito è rimasto valido per cinque anni dalla sua adozione, vale a dire fino al 23 aprile 2025.

Con lettera del 3 aprile 2025 il Kazakhstan ha chiesto che il termine per aderire alla convenzione fosse prorogato di due anni onde poter espletare le sue procedure interne. Con lettera datata 7 aprile 2025, gli Stati membri del Consiglio d'Europa e le Parti della convenzione di Istanbul sono stati informati di tale richiesta e del fatto che la concessione della proroga richiede una nuova decisione da parte del Comitato dei Ministri. Il gruppo relatore per la cooperazione giuridica (GR-J) del Comitato dei Ministri dovrebbe esaminare la richiesta nella riunione dell'11 settembre 2025, in seguito alla quale si prevede che il Comitato dei Ministri adotti una decisione per prorogare di due anni, come richiesto, il termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione di Istanbul (di seguito denominata "decisione prevista").

2. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

Si propone che la posizione da adottare a nome dell'UE nella riunione del Comitato dei Ministri del settembre 2025 sia favorevole alla proroga di due anni del termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione di Istanbul, al fine di concedere al paese il tempo necessario per espletare le sue procedure interne. L'adesione del Kazakhstan sarebbe vantaggiosa per l'Unione, in quanto estenderebbe a tale paese le norme ambiziose della convenzione in materia di lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

3. BASE GIURIDICA

3.1. Base giuridica procedurale

3.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

⁶ Articolo 20, lettera d), dello statuto

⁷ Per ulteriori informazioni sulla procedura di adesione da parte di Stati non membri del Consiglio d'Europa e che non hanno partecipato all'elaborazione della convenzione, cfr.: [STCE no. 210 - Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica - Modalità di adesione.](#)

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o parte dell'accordo⁸.

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. La nozione di "atti che hanno effetti giuridici" comprende anche gli atti di natura organizzativa che influenzano il modo in cui le decisioni sono adottate all'interno dell'organo, ad esempio se un organo con poteri decisionali accetta un nuovo paese tra i suoi membri.

3.1.2. *Applicazione al caso concreto*

Il Comitato dei Ministri è un organo istituito da un accordo, ossia dallo statuto. La decisione di prorogare il termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione di Istanbul, che il Comitato dei Ministri è chiamato ad adottare, costituisce un atto che ha effetti giuridici. La proroga del termine per l'adesione alla convenzione equivale a un "rinnovo" dell'invito iniziale, scaduto il 23 aprile 2025. In caso di proroga del termine, e se il Kazakhstan aderirà alla convenzione entro i termini aggiornati, tra l'UE e il Kazakhstan saranno stabilite relazioni soggette a trattato nel quadro della convenzione di Istanbul. La decisione adottata dal Comitato dei Ministri può avere effetti giuridici anche sull'Unione, in quanto l'adesione del Kazakhstan influenzerebbe il modo in cui le decisioni sono adottate in seno al Comitato delle Parti della convenzione di Istanbul. L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo. La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

3.2. **Base giuridica sostanziale**

3.2.1. *Principi*

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

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

3.2.2. *Applicazione al caso concreto*

Per quanto concerne la base giuridica sostanziale, l'UE ha aderito alla convenzione di Istanbul per quanto riguarda le materie che rientrano nella sua competenza esclusiva, segnatamente le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione⁹ e la cooperazione giudiziaria in materia

⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punto 64.

⁹ Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

penale, l'asilo e il non respingimento¹⁰. L'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul è stata scissa in due decisioni distinte del Consiglio per tenere conto della posizione speciale della Danimarca e dell'Irlanda rispetto al titolo V TFUE. Di conseguenza, anche la decisione che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Comitato dei Ministri deve essere scissa in due decisioni parallele, in quanto le relazioni del trattato con il Kazakhstan sarebbero stabilite per tutti gli aspetti della convenzione. La base giuridica della presente decisione riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento. La base giuridica sostanziale della decisione proposta comprende pertanto le seguenti disposizioni: articolo 78, paragrafo 2, articolo 82, paragrafo 2, e articolo 84 TFUE.

3.3. Conclusioni

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

¹⁰ Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alla proroga del termine per l'adesione del Kazakistan alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito denominata "convenzione di Istanbul" o "convenzione") è stata conclusa dall'Unione con decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio¹¹, per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione, e con decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio¹², per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento, ed è entrata in vigore per l'Unione il 1° ottobre 2023. Attualmente la convenzione conta 39 Parti, tra cui l'UE e 22 dei suoi Stati membri.
- (2) Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (di seguito denominato "Comitato dei Ministri") è l'organo decisionale del Consiglio d'Europa. È costituito dai ministri degli Affari esteri dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa e dai loro rappresentanti permanenti a Strasburgo in qualità di delegati. Il ruolo e le funzioni del Comitato dei Ministri sono descritti nel capo IV dello statuto del Consiglio d'Europa¹³. A norma dell'articolo 14 dello statuto, ciascun membro del Consiglio d'Europa ha diritto a un rappresentante nel Comitato dei Ministri e ciascun rappresentante ha diritto a un voto. Tutti gli Stati membri dell'UE sono membri del Consiglio d'Europa e sono quindi rappresentati in seno al Comitato dei Ministri.

¹¹ Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹² Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento (GU L 143 I del 2.6.2023, pag. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹³ [Statuto del Consiglio d'Europa \(STE no. 001\)](#), [Lista completa - Ufficio Trattati](#).

- (3) A norma dell'articolo 76, paragrafo 1, della convenzione di Istanbul, il Comitato dei Ministri, dopo avere consultato le Parti della convenzione di Istanbul e averne ottenuto l'unanime consenso, può invitare uno Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla convenzione di Istanbul. Tale decisione richiede la maggioranza prevista all'articolo 20, lettera d), dello statuto (maggioranza dei due terzi del Comitato dei Ministri) e il voto unanime dei rappresentanti delle Parti della convenzione con diritto di sedere in seno al Comitato dei Ministri.
- (4) Il 22 aprile 2020 il Comitato dei Ministri ha deciso di invitare il Kazakhstan ad aderire alla convenzione di Istanbul. Conformemente alla decisione, tale invito è rimasto valido per cinque anni dalla sua adozione, vale a dire fino al 23 aprile 2025.
- (5) Con lettera del 3 aprile 2025 il Kazakhstan ha chiesto che il termine per aderire alla convenzione fosse prorogato di due anni onde poter espletare le sue procedure interne.
- (6) Nella riunione del settembre 2025 il Comitato dei ministri dovrebbe adottare una decisione che concede al Kazakhstan una proroga di due anni del termine per aderire alla convenzione di Istanbul.
- (7) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Comitato dei Ministri, poiché la proroga del termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione di Istanbul può avere effetti giuridici sull'Unione. La proroga rinnova l'invito al Kazakhstan ad aderire e può pertanto comportare l'instaurazione di relazioni soggette a trattato tra l'Unione e il Kazakhstan nel quadro della convenzione di Istanbul. La decisione può inoltre influenzare il modo in cui le decisioni sono adottate in seno al Comitato delle Parti della convenzione di Istanbul.
- (8) L'adesione del Kazakhstan sarebbe vantaggiosa per l'Unione, in quanto estenderebbe a tale paese le norme ambiziose della convenzione. La posizione dell'Unione dovrebbe pertanto consistere nel concedere al Kazakhstan altri due anni per espletare le sue procedure interne.
- (9) Poiché l'Unione non è membro del Consiglio d'Europa ma tutti i suoi Stati membri lo sono, la posizione dell'Unione deve essere espressa congiuntamente dai suoi Stati membri.
- (10) L'Irlanda non è vincolata dalla decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio e pertanto non partecipa all'adozione della presente decisione.
- (11) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nella riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del settembre 2025 è di sostenere la proroga di due anni del termine per l'adesione del Kazakhstan alla convenzione di Istanbul.

Articolo 2

Gli Stati membri dell'Unione che sono membri del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa esprimono congiuntamente la posizione di cui all'articolo 1.

Articolo 3

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

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*