

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 9

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori DONNO, Marco PELLEGRINI, FEDE, L’ABBATE, GRANATO, BOTTO, PIARULLI, LANZI, ACCOTO, ROMANO, CAMPAGNA, PACIFICO, GIARRUSSO, MORONESE, MANTOVANI, MININNO, DI GIROLAMO, GALLICCHIO, ORTIS, GRASSI, GAUDIANO, PERILLI, PUGLIA e TRENTACOSTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

ONOREVOLI SENATORI. – La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere è stata istituita nella XVII legislatura con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2017, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 25 gennaio 2017.

Le ragioni alla base della proposta di istituzione della Commissione di inchiesta attecchivano innanzitutto ai dati dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Infatti, secondo quelli risalenti al 2002, la prima causa di uccisione nel mondo delle donne tra i 16 e i 44 anni è l’omicidio da parte di persone conosciute, in particolare da parte di *partner* ed

*ex partner*. Inoltre, secondo il rapporto dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) del 2013 (141 ricerche effettuate in 81 Paesi), la violenza contro le donne costituisce una questione strutturale globale: il 35 per cento delle donne subisce nel corso della vita qualche forma di violenza. È stato quindi evidenziato che tali fenomeni criminali colpiscono le donne in maniera specifica nell’ambito familiare, spesso con motivazioni che poggiano su una cultura discriminatoria, che viene definita patriarcale, e attraversa tutti i Paesi del mondo. Si è rilevato, anche, come nell’ambito del diritto umanitario internazionale, i diritti delle donne sono affermati

da numerose Convenzioni dell'ONU e Carte regionali (la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna - CEDAW -, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 14 marzo 1985, n. 132, e la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne di Belèm do Parà, la Convenzione di Istanbul - Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, e il Protocollo di Maputo aggiuntivo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli). La Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne di Pechino ha poi sancito ufficialmente che i diritti delle donne sono diritti umani e che la violenza di genere costituisce una violazione dei diritti fondamentali delle donne. Ne consegue pertanto, per gli Stati, l'obbligo di garantire alle donne una vita libera da ogni forma di violenza. In questo quadro si è ritenuto, quindi, che anche per l'Italia fosse necessario verificare la propria capacità di esercitare in maniera adeguata la dovuta diligenza nella prevenzione e nel contrasto alla violenza maschile sulle donne seguendo gli *standard* internazionali.

Più in particolare, facendo seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul, si è considerato necessario rilevare in maniera adeguata le dimensioni del femminicidio in Italia, i fattori di discriminazione strutturale correlati al femminicidio e la risposta istituzionale a tutte le forme di violenza che lo precedono, al fine di identificare in maniera puntuale le modifiche normative e le ulteriori misure necessarie a rimuovere gli ostacoli materiali che impediscono un'adeguata prevenzione del fenomeno, una efficiente protezione delle donne ed un celere risarcimento del danno.

Se, infatti, nelle raccomandazioni del 2011 il Comitato CEDAW ha accolto con favore l'approvazione del decreto-legge 23 febbraio

2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, che introduce il reato di *stalking* in Italia, il Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*, così come la ricerca completa sulla violenza fisica, sessuale e psicologica nei confronti delle donne, sviluppata dall'ISTAT, lo stesso ha anche sottolineato la preoccupazione per «l'elevato numero di donne uccise dai propri *partner* o *ex-partner*, che possono indicare il fallimento delle autorità dello Stato membro nel proteggere adeguatamente le donne».

In questo contesto il Senato ha quindi deliberato l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare d'inchiesta monocolore.

La Commissione ha svolto 38 sedute in sede plenaria, mentre l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentare, si è riunito 10 volte. Complessivamente la Commissione ha audito in sede plenaria 67 persone. La Commissione sin dal momento della sua costituzione ha proceduto ad una intensa attività di audizioni così da acquisire tutte le informazioni necessarie per adempiere alle finalità previste nella propria delibera istitutiva. Si è trattato infatti di far emergere il fenomeno in tutti i suoi aspetti.

La Commissione ha compiuto poi un percorso complesso: dall'esperienza diretta sul vissuto di violenza di tante donne, all'esame del quadro normativo, dell'efficacia delle misure adottate con il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, della destinazione delle risorse, della qualità ed efficienza dell'azione amministrativa, della correttezza della comunicazione tra istituzioni coinvolte e le tante associazioni che svolgono la loro attività in questo campo. In questo quadro particolarmente importanti sono stati i contributi di Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Da parte dell'ANCI vi è stata l'illustrazione delle attività e delle iniziative intraprese dai comuni al

fine di prevenire e di contrastare la violenza verso le donne e la sottolineatura della necessità di adottare criteri omogenei per la raccolta dei dati, e di promuovere un'efficace comunicazione tra le istituzioni interessate e il coordinamento degli operatori interessati. Ci si è inoltre soffermati sul tema delle risorse destinate ai comuni e sulla opportunità di una effettiva condivisione da parte degli stessi dell'attività di programmazione svolta dalle regioni.

Per quanto concerne la Conferenza delle regioni e delle province autonome sono state evidenziate in particolare le misure messe in atto dalle regioni per il finanziamento, il monitoraggio e il controllo delle strutture deputate all'accoglienza delle donne vittime della violenza e per la prevenzione.

Particolarmente importante è stato il contributo di esponenti specializzati, sotto diversi profili, nel campo del femminicidio e della violenza di genere che hanno condotto ricerche anche a livello internazionale e hanno saputo trasporre queste esperienze nelle nostre realtà, dal pronto soccorso al mondo universitario, alla collaborazione con le Forze dell'ordine.

La Commissione ha voluto poi occuparsi della violenza domestica anche nei suoi riflessi sui minori. Nel corso delle audizioni e nel dibattito che le ha accompagnate numerosissimi sono stati i riferimenti all'esposizione dei minori alla violenza in famiglia e ai riflessi che ne conseguono nella vita adulta di uomini e donne. Questa riflessione si è svolta parallelamente all'*iter* legislativo per l'approvazione del disegno di legge sugli orfani per crimini domestici.

Il Ministro dell'interno ha svolto una relazione dettagliata sul femminicidio e sulla violenza di genere, fornendo dati statistici e quantitativi ed evidenziando le attività di prevenzione messe in atto, nonché l'impegno formativo verso le Forze dell'ordine e tutto il personale coinvolto nelle attività richiamate.

Particolare rilievo hanno avuto per la Commissione la ricostruzione e la valutazione del quadro normativo e della tutela giurisdizionale, con puntuale riferimento all'organizzazione degli uffici giudiziari, ai tempi e alle specifiche criticità dei procedimenti. Il Ministro della giustizia ha fornito un'ampia ricostruzione del quadro normativo in materia di violenza di genere, dando conto della sua evoluzione; ha esposto i progetti del suo Dicastero volti alla sensibilizzazione sul fenomeno dei soggetti coinvolti e delle iniziative finalizzate alle rilevazioni sulla risposta giurisdizionale; ha fornito dati quantitativi e statistici sul fenomeno e i risultati dell'analisi condotta da parte del Ministero su un ampio numero di sentenze riguardanti femminicidi, con un arco temporale dal 2012 al 2016.

La Commissione ha ritenuto fondamentale acquisire dalle associazioni sindacali un quadro della condizione femminile e delle tutele approntate in quel contesto in merito alle varie forme di violenza. Sono state pertanto sentite le associazioni CGIL - che ha illustrato il quadro normativo di riferimento e ha fornito notazioni critiche e suggerito interventi migliorativi - CISL - che ha riferito sulle iniziative adottate dal tale associazione e ha dato conto delle posizioni da questa assunte in materia di possibili interventi normativi -, UIL - che ha illustrato i dati riguardanti le violenze subite dalle donne sul lavoro e le posizioni in merito alle possibili iniziative amministrative e legislative da essa assunte - e UGL, - che ha evidenziato le attività svolte dall'associazione e in particolare l'analisi condotta in merito ai finanziamenti erogati a livello statale e regionale ai centri antiviolenza e alle case rifugio.

Come rilevato nella relazione finale sui lavori svolti dalla Commissione nella XVII legislatura: «Il quadro normativo vigente costituisce l'esito di un lungo percorso evolutivo, profondamente segnato nel corso del tempo dalle pronunce della Corte costituzionale, e dalla necessità del legislatore di ottemperare a dettati costituzionali e ad obblighi assunti

in sede sovranazionale o comunque derivanti dalle profonde trasformazioni sociali.

A tutt'oggi, il sistema penale è strutturato sul codice penale del 1930, la cui originaria impostazione rifletteva con evidenza non soltanto una concezione autoritaria nel rapporto tra Stato e cittadino ma soprattutto, per quanto qui interessa, una concezione sociale arcaica, basata sulla subalternità della donna e sul disconoscimento di basilari diritti».

I numerosi interventi normativi effettuati nel corso del tempo hanno progressivamente colmato i gravi vuoti di tutela e le inadeguatezze degli assetti normativi risultanti dall'originaria stesura codicistica. È emerso dunque nel corso delle audizioni che, sotto il profilo del diritto sostanziale, la disciplina è complessivamente soddisfacente. Nonostante questo la Commissione ha individuato alcune esigenze di innovazione normativa a completamento di quella oggi esistente. In particolare, un contesto fattuale che merita rivisitazione sotto il profilo penale è quello afferente alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate nei luoghi di lavoro.

Alla luce del prezioso lavoro svolto dalla Commissione di inchiesta nella passata legislatura e con l'obiettivo di continuare ad analizzare le problematiche legate al femminicidio e alla violenza di genere, anche al fine di ricercare nuove soluzioni di carattere legislativo e amministrativo utili a realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere, nonché di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti, con il presente documento chiediamo che venga istituita, anche nella presente legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere.

Assistiamo infatti ad un costante aumento di fenomeni di femminicidio e di violenze nei confronti delle donne: l'elenco delle donne uccise tra il 2016 e il 2017 dall'attuale o da un precedente compagno ha raggiunto livelli drammatici: più di 116 donne, un nu-

mero spaventoso e in continua crescita che richiede di attivare, senza più ritardi o giustificazioni, ogni intervento utile da parte delle istituzioni. Sono 7 milioni, secondo dati ISTAT, le donne vittime di violenza fisica o sessuale nel corso della propria vita: un numero parziale, date le difficoltà oggettive delle donne a denunciare i comportamenti violenti dei propri compagni.

Il femminicidio e la violenza contro le donne rappresentano una questione endemica della nostra società, derivante dalle modalità con cui vengono costruiti i rapporti tra uomini e donne. I processi di scolarizzazione, il modificato ruolo nel mondo del lavoro, la trasformazione delle modalità riproduttive, la pluralizzazione delle forme di famiglia hanno avviato un processo in grado di accrescere la consapevolezza femminile, rendendo le donne soggetti autonomi e responsabili, e scardinando la rappresentazione con cui il maschile ha travestito il proprio dominio sulla donna nel corso dei secoli; le stesse modalità di aggressione nei confronti delle donne, sfregiate dall'acido, date alle fiamme, manifestano una volontà di annientamento della persona. Si tratta di una questione troppe volte manipolata e approcciata da parte delle istituzioni in modo approssimativo, contraddittorio, miope verso le reali dinamiche e sordo alle richieste provenienti da chi si occupa quotidianamente del problema.

La Commissione di inchiesta sul femminicidio che ha concluso i suoi lavori nella scorsa legislatura, ha rilevato nella sua relazione conclusiva, che sia per la sua stessa istituzione, sia per l'attenzione e l'ascolto dimostrati nel corso della propria attività, tante donne, vittime di violenza, spesso alle prese con procedimenti civili o penali lunghi e faticosi, si siano rivolte alla Commissione stessa per chiedere verifiche e indicazioni o, comunque, per sentire le istituzioni al loro fianco.

Anche per queste considerazioni, nonché per proseguire nell'attività di monitoraggio e di verifica della normativa in materia e dell'adeguatezza dell'azione amministrativa, si au-

spica che la Commissione possa essere nuovamente istituita nella presente legislatura.

Alla Commissione, che con il presente documento si intende ricostituire, si intende affidare altresì il compito di monitorare l'attività svolta dai centri anti violenza operanti sul territorio anche al fine di garantire il riconoscimento dei centri anti violenza quali interlocutori principali delle istituzioni nella costruzione delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza maschile sulle donne, attingendo dall'esperienza da loro acquisita in oltre 30 anni di attività.

In particolare sarà compito della nuova Commissione proporre futuri interventi normativi e finanziari, anche attraverso una revisione del piano d'azione straordinario, anche al fine di consentire che tutta la rete dei centri anti violenza e delle case rifugio presenti sul territorio nazionale sia finanziata in modo certo, stabile e costante nel tempo, scongiurandone il rischio di chiusura e consentendo

l'organizzazione di percorsi strutturati per far riemergere le donne dalla spirale delle violenze.

Inoltre si prevede che la Commissione debba verificare, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, l'effettiva realizzazione da parte delle istituzioni di progetti educativi nelle scuole di ogni ordine e grado, finalizzati al rispetto delle persone tutte, all'accettazione e alla valorizzazione di tutte le diversità, a partire da quella di genere.

Si ravvisa altresì la necessità di affidare alla costituenda Commissione il compito di verificare la concreta fattibilità dell'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale invocata soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione a tutela delle vittime di violenza di genere.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

### Art. 1.

#### *(Istituzione e durata)*

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione dura in carica sino al termine della legislatura ed entro tale termine presenta la relazione conclusiva di cui all'articolo 3, comma 10.

### Art. 2.

#### *(Compiti)*

1. La Commissione ha il compito di:

*a)* svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso come uccisione di una donna, basata sul genere, e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere;

*b)* monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2001 e ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119;

*c)* accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli even-

tuali minori coinvolti; verificare altresì la possibilità di una rivisitazione sotto il profilo penale della fattispecie riferita alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate in luoghi di lavoro;

*d)* analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;

*e)* accertare il livello di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;

*f)* verificare, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, l'effettiva realizzazione da parte delle istituzioni di progetti educativi nelle scuole di ogni ordine e grado, finalizzati al rispetto delle persone tutte, all'accettazione e alla valorizzazione di tutte le diversità, a partire da quella di genere;

*g)* monitorare l'effettiva destinazione alle strutture che si occupano della violenza di genere delle risorse stanziare dal citato decreto-legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, e dalle leggi di stabilità a partire da quella per il 2011;

*h)* monitorare l'attività svolta dai centri antiviolenza operanti sul territorio, quali interlocutori principali delle istituzioni nella costruzione delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza maschile sulle donne, attingendo dall'esperienza da loro acquisita in oltre 30 anni di attività;

*i)* proporre interventi normativi e finanziari, anche attraverso una revisione del piano d'azione straordinario, per far sì che tutta la rete dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti sul territorio nazionale sia finanziata in modo certo, stabile e costante nel tempo, in modo da scongiurare il rischio di chiusura e consentire l'organizzazione di percorsi strut-

turati per far riemergere le donne dalla spirale delle violenze;

l) proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere, nonché di tutelare le vittime delle violenze e gli eventuali minori coinvolti;

m) ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale invocata soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione.

### Art. 3.

#### *(Poteri e funzionamento)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e con le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. La Commissione può richiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti all'inchiesta.

3. La Commissione può richiedere, nelle materie attinenti all'inchiesta, copie di atti e di documenti riguardanti procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

4. Sulle richieste di cui al comma 3 l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

5. La Commissione mantiene il segreto fino a quando gli atti e i documenti trasmessi

in copia ai sensi del comma 3 sono coperti da segreto nei termini indicati dai soggetti che li hanno trasmessi.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le testimonianze e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

7. Per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

8. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

9. La Commissione può organizzare i propri lavori tramite uno o più gruppi di lavoro, disciplinati dal regolamento di cui all'articolo 6, comma 1.

10. La Commissione termina i propri lavori con la presentazione di una relazione finale nella quale illustra l'attività svolta, le conclusioni di sintesi e le proposte, in conformità a quanto stabilito dagli articoli 1 e 2.

11. Possono essere presentate e discusse in Commissione relazioni di minoranza.

#### Art. 4.

##### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo e favorendo comunque l'equilibrata rappresentanza di senatrici e senatori.

2. Il Presidente del Senato, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nell'elezione del presidente, se nessun componente riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età. Per l'elezione dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti e, in caso di parità, il più anziano di età.

Art. 5.

*(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3.

Art. 6.

*(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro di cui all'articolo 3, comma 9, sono disciplinati da un regolamento approvato dalla Commissione stessa prima dell'avvio dell'attività di inchiesta.

2. Tutte le sedute sono pubbliche. Tuttavia la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria

e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie.

4. Per l'espletamento dei propri compiti la Commissione fruisce di personale, locali, strumenti operativi e risorse messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 20.000 euro per l'anno 2018, di 45.000 euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2022, e di 10.000 euro per l'anno 2023 e sono poste a carico del bilancio interno del Senato. Il Presidente del Senato può autorizzare un incremento delle spese, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

