

# SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XVII LEGISLATURA ———

**Martedì 18 giugno 2013**

**alle ore 16,30**

**43<sup>a</sup> Seduta Pubblica**

---

## **ORDINE DEL GIORNO**

### **I. Discussione congiunta dei disegni di legge:**

Deputato MOGHERINI ed altri. - Ratifica ed esecuzione 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 2011 (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(720)**

- FINOCCHIARO ed altri. - Ratifica ed esecuzione 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 2011 **(243)**

- DE PETRIS ed altri. - Ratifica ed esecuzione 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 2011 **(641)**

- ALBERTI CASELLATI ed altri. - Ratifica ed esecuzione 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 2011 (729)  
- *Relatrice* FATTORINI

**e delle mozioni nn. 56, Bitonci e 64, Fattorini, per l'adozione di misure contro la violenza sulle donne (*testi allegati*)**

## **II. Discussione del disegno di legge:**

Ratifica ed esecuzione del Protocollo d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura relativo al funzionamento in Italia, a Perugia, dell'UNESCO Programme Office on Global Water Assessment, che ospita il Segretariato del World Water Assessment Programme, fatto a Parigi il 12 settembre 2012 - *Relatore* COMPAGNA (*Relazione orale*) (590)

## MOZIONI PER L'ADOZIONE DI MISURE CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE

(1-00056) (5 giugno 2013)

BITONCI, BISINELLA, BELLOT, COMAROLI, MUNERATO, STEFANI, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, CONSIGLIO, CROSIO, DAVICO, DIVINA, STUCCHI, VOLPI - Il Senato,

premessi che:

in Italia, se da un lato negli ultimi 10 anni il numero complessivo degli omicidi è diminuito, il numero degli omicidi perpetrati nei confronti delle donne è aumentato in maniera allarmante (i dati relativi al 2012 in Italia registrano più di 120 vittime) e nella maggior parte dei casi gli autori di questi delitti sono legati alle vittime da un rapporto parentale;

fino agli anni '90 il dato dei delitti non era disaggregato per cui non si conosceva la gravità del fenomeno, che, invece, si è rivelato di tale portata da giustificare la scelta di coniare il termine specifico di "femminicidio", per indicare la violenza misogina dell'uomo nei confronti delle donne, introducendo un'ottica di genere nello studio dei crimini;

il termine è nato per indicare gli omicidi della donna "in quanto donna", ovvero la maggior parte degli omicidi di donne e bambine. Si tratta di omicidi di donne commessi da parte di *partner* o *ex partner*, ma anche delle ragazze uccise dai padri che non accettano le decisioni e l'emancipazione delle proprie figlie;

la dimensione e la specificità del fenomeno sembrano giustificare l'esigenza dell'introduzione nel codice penale italiano di una fattispecie di reato *ad hoc* per perseguire in modo specifico tali condotte criminose;

la circostanza per cui i delitti sono perpetrati nella maggioranza dei casi da un uomo che ha, o ha avuto, una relazione di affetto o conoscenza con la donna esplicita una dimensione sociale della violenza, ancora più preoccupante per il fatto che le "mura domestiche" sono spesso la scena del crimine e che gli assassini nella maggioranza dei casi sono legati alle vittime da rapporti coniugali o genitoriali;

l'Italia ha ratificato fin dal 1985 la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (Cedaw), adottata dall'Assemblea generale dell'Onu nel 1979, impegnandosi ad adottare «misure adeguate per garantire pari opportunità a donne e uomini in ambito sia pubblico che privato»;

con la Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne nel 1993 e con la IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite nel 1995 in cui fu definita la violenza di genere come il manifestarsi delle relazioni di potere storicamente ineguali fra donne e uomini, la denuncia del fenomeno è entrata con forza nelle sedi istituzionali e anche il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa hanno preso posizioni ufficiali di condanna contro la violenza sulle donne;

il Congresso mondiale di Stoccolma del 1996 contro lo sfruttamento sessuale dei minori, le raccomandazioni del Comitato dei ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa (raccomandazione Rec (2002)5 sulla protezione delle donne dalla violenza, raccomandazione Rec (2007)17 sulle norme e meccanismi per la parità tra le donne e gli uomini, raccomandazione CM/rec (2010)10 sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione e soluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace) e le altre raccomandazioni pertinenti hanno posto l'attenzione sulla tutela dei diritti umani e sulla diffusa violazione dei diritti delle donne e dei minori, riconoscendo la violenza come problema cruciale per la salute delle donne;

nel nostro Paese, nonostante l'entità drammaticamente allarmante del fenomeno del femminicidio, non esiste una commissione preposta all'analisi e al monitoraggio dei dati relativi alla violenza contro le donne e questa lacuna si somma ad altre problematiche: le risorse del fondo antiviolenza sono piuttosto esigue e non sono stati programmati interventi ordinari o straordinari in grado di fare fronte a questo fenomeno dilagante, ivi compresa una legge organica che stabilisca i termini dell'intervento nei casi di violenza familiare e che metta a disposizione le risorse necessarie;

i cartelloni pubblicitari che pochi giorni fa sono stati affissi sulle strade di Napoli, raffiguranti in primo piano l'immagine di un uomo che impugna uno straccio per «cancellare ogni traccia» e in secondo piano il corpo nudo di una donna giacente in un letto, hanno provocato l'indignazione di molti, tanto che l'Istituto per l'autodisciplina pubblicitaria ha disposto il ritiro, ritenendo che siffatte pubblicità, prendendo spunto dal drammatico fenomeno del femminicidio, oltre a svilire l'immagine della donna, istigano ad ingiustificati e gravissimi comportamenti violenti;

ai nostri giorni i mezzi di comunicazione, includendo la stampa, la televisione e *internet*, ricoprono un importante ruolo non solo informativo ma anche formativo e, di conseguenza, la pubblicità, nella sua realtà virtuale e mediatica, veicola messaggi e modelli di grande rilevanza sociale; pertanto, l'abuso dei messaggi pubblicitari può provocare rischi sui soggetti più vulnerabili, quali l'effetto omologante nei modelli di identificazione, la globalizzazione culturale, la spinta all'emulazione, l'inibizione della scelta critica e dello sviluppo creativo;

il Parlamento europeo ha rilevato come la discriminazione di genere nei *media* sia tuttora diffusa, considerando come parti di tale fenomeno la pubblicità e i *media* che presentano stereotipi e auspicando che la pubblicità sia disciplinata da norme etiche e/o giuridiche vincolanti e/o dai codici di condotta esistenti che proibiscono la pubblicità che trasmette messaggi discriminatori o degradanti basati sugli stereotipi di genere;

in occasione della V Conferenza mondiale dell'Onu sulle donne del 2005, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne ha espresso forti preoccupazioni per la condizione delle donne italiane, che vengono

percepiti come madri e come oggetti sessuali, soprattutto attraverso i messaggi veicolati dalla pubblicità e dalla televisione;

la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi e uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini; l'elemento chiave per prevenire tale fenomeno è il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de iure* e *de facto*;

la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica dell'11 maggio 2011 ad Istanbul, approvata il 28 maggio 2013 alla Camera con la ratifica ed esecuzione, si pone l'obiettivo di proteggere le donne da ogni forma di violenza e di contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione, promuovendo la concreta parità tra i sessi, ivi compreso il rafforzamento dell'autonomia e dell'autodeterminazione delle donne. Inoltre, la Convenzione mira a predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le donne vittime di violenza, anche sostenendo e assistendo le organizzazioni e le 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;

la mutilazione genitale femminile è forse uno degli atti più degradanti e pericolosi di quella "violenza domestica" che la Convenzione, il cui disegno di legge di ratifica è ora all'esame del Senato della Repubblica, si propone di contrastare, perché sempre praticata all'interno della famiglia e del quadro parentale più stretto e una delle forme più crudeli e lesive di violenza sulle donne, perché riguarda soprattutto le bambine, addirittura le neonate, ed ha risvolti fisici e psicologici che le segneranno per tutta la vita;

le mutilazioni genitali femminili, praticate in diverse forme in molte parti del continente africano e in alcuni Paesi islamici dell'Asia, a seguito del fenomeno migratorio si sono diffuse anche in Europa ed in Nord America e, nonostante il 20 dicembre 2012 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si sia pronunciata per la messa al bando universale di questa pratica vergognosa e terribile e nonostante l'approvazione nel nostro Paese di una legge, la n. 7 del 2006, in attuazione degli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione e di quanto sancito dalla Dichiarazione e dal Programma di azione adottati a Pechino il 15 settembre 1995, l'infibulazione continua ad essere praticata in seno a comunità straniere, principalmente di origine africana e di cultura islamica, nel nostro Paese, che detiene, infatti, il più alto numero di donne infibulate rispetto a tutto il resto d'Europa;

alla mancata efficacia della legge contro le mutilazioni non contribuiscono solo retaggi culturali e religiosi radicati in comunità chiuse, ma anche episodi di cronaca giudiziaria che finiscono con l'indebolire la credibilità del nostro Stato di diritto: proprio nel novembre 2012 la seconda sezione della corte d'appello di

Venezia ha assolto con formula piena due genitori nigeriani condannati in primo grado in base alla legge n. 7 del 2006 per avere mutilato le proprie figlie; già nella XVI Legislatura sono stati presentati diversi disegni di legge d'iniziativa dei deputati del gruppo Lega Nord, tra cui i progetti di legge nn. 611 e 666, quest'ultimo recante «Modifiche al codice penale concernenti la disciplina dei reati di violenza sessuale nell'ambito dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale», approvato allora dalla Camera dei deputati, ma che, non ha avuto la definitiva approvazione del Senato della Repubblica, e potrà essere ripresentato anche nella XVII Legislatura;

è stato votato anche dalla Lega Nord, in condivisione con altre forze politiche, e introdotto finalmente nel codice penale con decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori», il reato di *stalking*, delitto previsto e disciplinato ora dall'articolo 612-*bis* del codice penale e punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni;

per un efficace contrasto alla violenza nei confronti delle donne è necessario prevedere non solo pene severe, ma altresì assicurare l'effettività della pena, senza alcuno sconto o beneficio per chi si macchia di tali reati, sia per prevenire ma anche per dare effettiva tutela e ristoro alle vittime, dal che si evince l'assoluta inopportunità, ad esempio, di prevedere misure alternative e la messa in prova per i reati di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale (*stalking*);

la Corte costituzionale, con sentenza n. 265 del 2010, in riferimento all'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 del citato decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, aveva ritenuto la parziale incostituzionalità della custodia cautelare in carcere obbligatoria per i reati di violenza sessuale; successivamente la Corte di cassazione ha assunto nel merito, a quanto risulta ai firmatari del presente atto di indirizzo, decisioni anche discordanti (si vedano la sentenza n. 4377 del 2012 e la sentenza n. 15211 del 2012);

molti Paesi, in cui è cresciuta la consapevolezza nella società civile e nelle istituzioni sull'effettiva natura del problema, ad oggi dispongono di osservatori e di raccolte che consentono di avere dati disaggregati delle violenze per genere, mentre nel nostro Paese gli unici dati disponibili sono quelli ricavati dalle notizie riportate nei giornali, dato che non esiste un osservatorio preposto a monitorare questo preoccupante e sommerso fenomeno. Il 14 luglio 2011 il Comitato Cedaw ha fatto richiesta all'Italia di fornire i dati sui femminicidi e il Governo italiano non è stato in grado di fornire tempestivamente questa risposta, a causa della mancanza di una raccolta ufficiale di tali dati,

impegna il Governo:

- 1) a proseguire il programma diretto a contrastare il fenomeno della violenza sulle donne promuovendo il sostegno, anche attraverso appositi finanziamenti, della rete dei centri antiviolenza presenti sul territorio nazionale;

- 2) a mettere in atto iniziative volte a promuovere la conoscenza e l'applicazione effettiva della normativa vigente in tema di tutela dei diritti umani e civili e di contrasto alla violenza sulle donne, in particolar modo attraverso la promozione di un programma di educazione e formazione ai diritti umani per tutti gli ordini di scuole;
- 3) a promuovere la stesura di un codice di autoregolamentazione per la tutela della donna nella pubblicità, riconoscendo il principio della necessità e convenienza del rispetto e dell'applicazione di alcune regole da parte dell'intera categoria, al fine di combattere il problema degli stereotipi di genere, denunciato sia dal Parlamento europeo che dalla Conferenza mondiale delle donne dell'Onu;
- 4) ad adottare tutte le misure utili a contrastare in modo concreto ed efficace la pratica della mutilazione genitale femminile nel nostro Paese, anche rafforzando le norme di legge attualmente in vigore, laddove abbiano lasciato uno spazio interpretativo sufficientemente ampio a rendere possibili sentenze che, di fatto, hanno considerato accettabile una pratica barbara ed illegale;
- 5) ad assumere ogni iniziativa di competenza diretta a garantire celerità nei processi ed effettività della pena per chi si macchia di simili reati, senza alcun beneficio o sconto di pena e senza attenuanti legate alle pratiche culturali tradizionali e religiose;
- 6) ad assumere iniziative normative volte a ridurre i profili di discrezionalità nelle decisioni di escludere la custodia cautelare in carcere per i reati già indicati nell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, pur nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

(1-00064 *p. a.*) (12 giugno 2013)

FATTORINI, ZANDA, SCHIFANI, CRIMI, SUSTA, FERRARA Mario, DE PETRIS, FEDELI, FINOCCHIARO, GHEDINI Rita, MARTINI, MATURANI, MANASSERO, AIROLA, ALBANO, AMATI, BENCINI, BERTUZZI, BIANCONI, BONFRISCO, BUCCARELLA, BULGARELLI, CANTINI, CARDINALI, CORSINI, D'ADDA, DE BIASI, DE PIETRO, DE PIN, DI GIORGI, DONNO, ENDRIZZI, FABBRI, FATTORI, FAVERO, FERRARA Elena, GAETTI, GAMBARO, GATTI, GRANAIOLA, LANZILLOTTA, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MATTESINI, MICHELONI, MOLINARI, MONTEVECCHI, MORRA, MUSSINI, MUSSOLINI, ORELLANA, PADUA, PEGORER, PEPE, PETROCELLI, PEZZOPANE, PUGLIA, ROMANI Maurizio, ROMANO, TONINI, SCIBONA, SERRA, SILVESTRO, VALENTINI, ZANONI - Il Senato,

premesso che:

la Camera dei deputati il 28 maggio 2013 ha approvato in prima lettura il disegno di legge recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne

e la violenza domestica fatta ad Istanbul l'11 maggio 2011 e che il Senato ne ha già calendarizzato l'esame;

la Convenzione di Istanbul rappresenta il primo strumento organico e giuridicamente vincolante per un'efficace lotta alla violenza contro le donne in termini di prevenzione, protezione, repressione, monitoraggio ed integrazione delle politiche;

la Convenzione ribadisce che la violenza contro le donne è prima di tutto una violazione dei diritti umani e poi una forma di discriminazione contro le donne;

i diritti umani mettono in crisi la tradizionale e assoluta idea di sovranità nazionale così come quella di un'unica e superiore identità culturale, e sono diventati il banco di prova sul quale un Paese viene giudicato e sul quale si misura il livello di civiltà e civilizzazione non meno delle questioni economiche o angustamente nazionali;

considerando che la violenza contro le donne, le ragazze e le bambine resta una delle forme più gravi di violazione strutturale dei diritti umani a livello mondiale e costituisce sia una conseguenza che una causa della disuguaglianza tra donne e uomini, così come dichiara la risoluzione del Parlamento europeo B7-0049/2013, impegna il Governo:

1) ad adottare tutte le misure necessarie a dare piena attuazione alla Convenzione nell'ordinamento nazionale, in particolare a recepire prontamente la direttiva europea n. 29 del 2012, sulla posizione della vittima nel procedimento penale, che consentirebbe di aumentare le tutele delle vittime anche in casi di gravi disparità economiche; la direttiva n. 99 del 2011, sull'ordine di protezione europeo adottato a favore di vittime o potenziali vittime di reati; la direttiva n. 36 del 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e n. 93 del 2011, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile;

2) a sostenere la richiesta del Parlamento europeo, espressa nella già citata risoluzione alle istituzioni dell'Unione europea ed ai suoi Stati membri di aumentare gli stanziamenti destinati all'eradicazione della violenza contro le donne;

3) a favorire in tempi rapidi la creazione di una *struttura* interministeriale come proposto dal Ministro per le pari opportunità, lo sport e le politiche giovanili, atta a monitorare, coordinare e promuovere tutte le attività relative all'attuazione della Convenzione;

4) a prevedere misure finanziarie e strumentali adeguate alla realizzazione degli obiettivi dettagliatamente illustrati nella Convenzione;

5) ad adottare, nel rispetto dei principi e delle previsioni costituzionali, tutte le misure idonee a promuovere l'affermazione di una cultura che renda effettivo il pieno riconoscimento dei diritti umani delle donne, la loro dignità, libertà ed uguaglianza;

6) a sollecitare, in tutte le sedi opportune bilaterali e multilaterali, la ratifica della Convenzione da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea, affinché la



Convenzione di Istanbul possa entrare in vigore e diventare operativa in tutti gli Stati firmatari.