

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 34

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori FEDELI, FINOCCHIARO, LO MORO, STEFANI, LANZILLOTTA, BONFRISCO, DE PIETRO, PETRAGLIA, DE PETRIS, AMATI, DI GIORGI, ZANDA, FATTORINI, CIRINNÀ, SUSTA, MORRA, MUSSINI, CANTINI, CHITI, BATTISTA, SERRA, BERTUZZI, BISINELLA, CAPACCHIONE, BOCCHINO, MONTEVECCHI, CORSINI, CUCCA, CUOMO, D’ADDA, DIRINDIN, FAVERO, Elena FERRARA, FILIPPIN, FORNARO, GATTI, GUERRA, GIACOBBE, GOTOR, LEZZI, LO GIUDICE, LUCHERINI, LUMIA, MANASSERO, MATTESINI, MATURANI, MOSCARDELLI, ORELLANA, ORRÙ, PEGORER, PEZZOPANE, PIGNEDOLI, PUGLISI, PUPPATO, REPETTI, RICCHIUTI, SAGGESE, SCALIA, SOLLO, SPILABOTTE, VALDINOSI, TOMASELLI, ZANONI e BENCINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 OTTOBRE 2016

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

ONOREVOLI SENATORI. – Oggi sembra quasi una banalità ripetere i dati dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) 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*. Siamo giunti così al rapporto dell’OMS del 2013, il più grande studio mai fatto sugli abusi fisici e sessuali subiti dalle donne in tutte le regioni del pianeta (141 ricerche effettuate in 81 Paesi), secondo cui 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. Se il dato ci appare oggi evidente, solo negli anni Novanta non era così e, quando alcune criminologhe, studiando gli omicidi volontari di uomini e donne, poterono verificare la specificità degli omicidi di donne che, a differenza degli omicidi maschili, commessi da sconosciuti nell’ambito di episodi di criminalità, venivano invece commessi in maniera quasi assoluta da coniugi, familiari e persone conosciute, decisero di «nominare» questa triste realtà.

Fu una scelta politica: la categoria criminologica del «*femicide*» (femicidio) evidenziava che il reato di omicidio volontario colpiva le donne in maniera specifica nell'ambito familiare, spesso con motivazioni che poggiavano su una cultura discriminatoria, che viene definita patriarcale, e attraversa tutti i Paesi del mondo. Nominare questa specificità ha consentito di rendere visibile il fenomeno, studiarlo, potenziare l'efficacia delle risposte punitive. Il termine «femicidio» (*femicide*) è stato diffuso con questo significato per la prima volta da Diana Russell che, nel 1992, nel libro *Femicide: The Politics of Woman Killing*, attraverso l'utilizzo di questa nuova categoria criminologica, ha «nominato» la causa principale degli omicidi nei confronti delle donne: una violenza estrema da parte dell'uomo contro la donna «perché donna».

La teoria di Diana Russell, secondo cui «il concetto di femmicidio si estende al di là della definizione giuridica di assassinio e include quelle situazioni in cui la morte della donna rappresenta l'esito/la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogine», è oggi universalmente nota e utilizzata da numerose scienziate per analizzare le varie forme di femmicidio. Questo neologismo, successivamente, è stato ripreso dalle sociologhe, antropologhe e criminologhe messicane che, a partire dalla denuncia della natura misogina delle barbare mutilazioni e uccisioni di donne i cui corpi sono stati rinvenuti nei pressi di Ciudad Juárez, verificando come molto spesso questi fatti fossero possibili per via di una inefficace risposta delle istituzioni al fenomeno della violenza maschile sulle donne, hanno coniato la categoria sociologica del «femminicidio» per descrivere ogni forma di discriminazione e violenza rivolta contro la donna perché donna. Se secondo la criminologa statunitense «tutte le società patriarcali hanno usato – e continuano a usare – il femminicidio come forma di punizione e controllo sociale sulle donne», similmente l'antropologa e deputata messi-

cana Marcela Lagarde, considerata la teorica del femminicidio, sostiene che «la cultura in mille modi rafforza la concezione per cui la violenza maschile sulle donne è un qualcosa di naturale, attraverso una proiezione permanente di immagini, *dossier*, spiegazioni che legittimano la violenza» tale per cui uno dei punti chiave del femminicidio è l'essere di fronte ad una «violenza illegale ma legittima».

Il femminicidio, nell'analisi di Marcela Lagarde e delle numerose altre scienziate che hanno compiuto nel mondo studi su questo tema, è un problema strutturale, che va al di là degli omicidi delle donne, riguarda tutte le forme di discriminazione e violenza di genere, che sono in grado di annullare la donna nella sua identità e libertà non soltanto fisicamente, ma anche nella dimensione psicologica, nella socialità, nella partecipazione alla vita pubblica. Usando le parole di Lagarde, infatti, femminicidio è «la forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei suoi diritti umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine – maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale – che comportano l'impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia». In questo senso, l'utilizzo del termine femminicidio assolve alla funzione di individuare una «responsabilità sociale» nel perdurare, ancora oggi, di una situazione di diffusa subordinazione sociale delle donne, che le rende soggetti discriminabili, violabili, uccidibili.

Il neologismo di cui si tratta è salito alla ribalta delle cronache internazionali sulla scia del film *Bordertown*, in cui si racconta dei fatti di Ciudad Juárez, città al confine tra Messico e Stati Uniti, dove dal 1992 più di 4.500 giovani donne sono scomparse e più di 650 stuprate, torturate e poi uccise ed abbandonate ai margini del deserto, il tutto nel disinteresse delle istituzioni, con complicità tra politica e forze dell'ordine corrotte e criminalità organizzata, ed attraverso la possibilità di insabbiamento delle indagini, esacerbata dalla cultura *machista* dominante, riflessa anche in un sistema legislativo esplicitamente discriminatorio nei confronti delle donne, attraverso disposizioni contenute nel codice penale dello Stato di Chihuahua che, ad esempio, attenuavano o escludevano la responsabilità per determinate forme di violenza commesse in danno delle donne (come, ad esempio, la non punibilità dello stupro commesso in danno della coniuge o della concubina). La storia è iniziata quando le donne messicane, grazie alla loro attività di denuncia della responsabilità istituzionale per il perdurare di questi crimini, per tutte le violazioni dei diritti umani delle donne che continuavano a restare impunte, hanno sostenuto l'elezione di Marcela Lagarde al Parlamento: Lagarde si è quindi spesa in prima persona per la creazione di appositi organismi istituzionali di indagine dislocati in tutti gli Stati federati e coordinati a livello federale. Nel 2003 promosse l'istituzione, presso il Senato, della «Commissione speciale per le indagini sui casi di uccisioni di donne a Ciudad Juárez», e nel 2004, alla Camera, della «Commissione speciale sul femminicidio», che stabilì accordi di collaborazione con i Governi degli Stati federati, i tribunali, le commissioni indipendenti per i diritti umani, le università, le organizzazioni della società civile, al fine di effettuare indagini in maniera trasparente sulla violenza femmicida e fornire informazioni attendibili ai cittadini. Il sistema creato dalla Lagarde è divenuto emblema di un modello re-

sponsabile di approccio da parte del Parlamento al problema della violenza maschile sulle donne, che parte dalla volontà di conoscere l'entità e le caratteristiche della vittimizzazione e di rilevare i motivi di fallimento del modello legislativo esistente, al fine di una sua efficace e strutturale modificazione. La Commissione, presieduta da Lagarde, ha rielaborato le informazioni reperite presso varie istituzioni (procure generali, organizzazioni non governative-ONG, istituzioni di donne e di statistica, Corte suprema, organizzazioni civili, giornali) verificando che l'85 per cento dei femminicidi messicani avveniva in casa per mano di parenti e riguardava non soltanto le donne indigene ma anche studentesse, impiegate, donne di media borghesia. Ogni Stato del Messico è stato mappato: dati ufficiali e dati delle ONG, situazione legislativa, misure adottate per il contrasto alla violenza di genere, numero dei centri antiviolenza e dei progetti sul territorio indirizzati alle donne. La comparazione dei dati ha consentito di verificare che il 60 per cento delle vittime di femminicidio aveva già denunciato episodi di violenza o di maltrattamento.

In Messico, e a seguire in numerosi altri Paesi latinoamericani, le istituzioni hanno scelto di fare propria la categoria del femminicidio e utilizzarla ai fini dello svolgimento delle rilevazioni dei dati e nella seguente riforma legislativa. L'utilizzo da parte delle istituzioni di questa lente di analisi della violenza maschile sulle donne ha determinato l'insorgere di una consapevolezza nella società civile e nelle istituzioni sulla dimensione strutturale della violenza maschile sulle donne, e sulla necessità di un approccio strutturale per eliminare i pregiudizi che ne stanno alla base e che inibiscono anche l'efficace funzionamento delle istituzioni nel prevenirla e perseguirla adeguatamente. Gli esiti delle indagini sul femmicidio e sul femminicidio, condotte sull'esempio del Messico in numerosi altri stati latinoamericani, hanno reso quindi possibile ricostruire nelle sue

reali dimensioni la natura strutturale della discriminazione e della violenza di genere e, di conseguenza, la responsabilità istituzionale per la mancata rimozione dei fattori culturali, sociali ed economici che la rendono possibile.

Questo ha consentito anche un approccio più consapevole dei legislatori alle riforme normative che, a quel punto, si profilavano indispensabili. La maturata consapevolezza ha così determinato l'insorgere dell'istanza di un utilizzo simbolico anche del diritto penale, mediante l'introduzione del reato di femmicidio o di femminicidio o di aggravanti «di genere», la dove quelle medesime condotte prima erano attenuate o restavano impunte proprio perché commesse nei confronti delle donne. In particolare, nell'area latinoamericana, l'introduzione nel diritto penale di fattispecie/aggravanti di genere veniva raccomandato nell'«Informe hemisférico» dal «Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer», come misura attuativa dell'articolo 7, lettera c), della Convenzione, e per alcuni Paesi, tra cui il Messico, è stata suggerita anche dal Comitato istituito dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (Comitato CEDAW) come «misura speciale temporanea» capace di fungere al contempo sia da deterrente all'impressionante numero di uccisioni di donne in quanto donne, sia da risarcimento simbolico al disinteresse storico del sistema giuridico per la protezione della vita e dell'integrità delle donne. Attualmente, i Paesi che hanno introdotto nei propri ordinamenti interni il reato di femmicidio o di femminicidio sono Costa Rica, Guatemala, Messico, Venezuela, Cile, El Salvador, mentre progetti di legge per la codificazione del reato di femmicidio o di femminicidio sono stati presentati a Panama, in Argentina, Nicaragua, Colombia, Honduras. Il bene giuridico tutelato è il diritto della singola donna e del ge-

nere femminile ad una vita libera dalla violenza e da ogni forma di vessazione discriminatoria basata sul sesso, e dunque il diritto alla vita ed all'integrità psicofisica, senza discriminazioni basate sul sesso. Emblematico, per capire il contesto in cui sorge l'esigenza di codificare il reato di femmicidio/femminicidio, l'appello dell'ambasciatrice di *Amnesty International* Hilda Morales ai legislatori per l'introduzione del reato di femminicidio nel codice penale, sulla base del fatto che «il codice penale è una Costituzione in negativo» e dunque si rende necessaria al fine di «garantire l'integrità fisica senza discriminazioni».

Tuttavia, la trasposizione dei concetti socio-crimino-antropologici di femmicidio e di femminicidio in una fattispecie penale ha sollevato non poche sfide giuridiche connesse all'individuazione delle condotte da incriminare, alla differenziazione del reato di femmicidio/femminicidio rispetto alle altre forme di violenza di genere già tipizzate ovvero alla considerazione di una aggravante di reati connotati perlopiù in maniera neutra dal punto di vista della parte offesa e dell'aggressore. Per quanto attiene alla costruzione della fattispecie criminale, si è posto in via principale il problema della delimitazione della condotta punibile. Se infatti il femmicidio è «facilmente» identificabile nella condotta di chi uccide una donna in ragione del suo genere di appartenenza, il femminicidio al contrario include una vasta gamma di condotte discriminatorie e violente rivolte contro la donna «in quanto donna», che rappresentano una violazione dei suoi diritti fondamentali, in quanto la eliminano fisicamente o annullano la sua possibilità di godere delle libertà concesse invece agli altri consociati (maschi). Di qui la difficoltà di «formalizzare» giuridicamente la categoria in ambito penale nel rispetto del principio di tassatività.

Nell'ambito del diritto umanitario internazionale, i diritti delle donne sono affermati da numerose convenzioni dell'ONU e Carte

regionali. Tra queste, vale la pena ricordare la principale, 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, a livello regionale, la Convenzione interamericana di Belém do Pará (Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne), 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, per gli Stati, l'obbligazione di garantire alle donne una vita libera da ogni forma di violenza, solitamente declinata come «obbligazione delle 5 P»: *to promote*, promuovere una cultura che non discrimini le donne; *to prevent*, adottare ogni misura idonea a prevenire la violenza maschile sulle donne; *to protect*, proteggere le donne che vogliono fuggire dalla violenza maschile; *to punish*, perseguire i crimini commessi nei confronti delle donne; *to procure compensation*, risarcire – non solo economicamente – le vittime di violenza sulle donne.

Alla fine del 2009, per la prima volta nella storia del diritto internazionale umanitario, uno Stato è stato dichiarato responsabile per i femminicidi avvenuti sul suo territorio. Per la prima volta, nella storica sentenza «Campo Algodonero», la Corte interamericana per i diritti umani, in data 10 dicembre 2009 (giorno in cui si commemora la firma della Dichiarazione universale sui diritti umani) cita per la prima volta il femminicidio, quale omicidio di una donna basato sul

genere. La sentenza di «Campo Algodonero», lungi dal costituire un attacco della comunità internazionale allo Stato messicano, rappresenta uno snodo fondamentale nella giurisprudenza sui diritti umani, perché la Corte interamericana si è fatta garante, attraverso i propri meccanismi, del rafforzamento dello stato di diritto e delle sue istituzioni democratiche, così come dello sviluppo umano nelle società, in un'ottica di genere. Sullo Stato messicano, infatti, incombe, ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione di Belém do Pará, l'obbligazione di utilizzare la dovuta diligenza per prevenire, sanzionare ed eradicare la violenza sulle donne. In generale, tale obbligazione incombe pure su tutti gli Stati che hanno ratificato la CEDAW per cui, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, già dal 1992, si è ritenuto che gli Stati possono essere responsabili di atti privati se non adottano misure adeguate ad impedire la violazione dei diritti (da parte dei singoli), ad assicurare le indagini e la punizione degli atti di violenza o a risarcire le vittime. Analogamente si è espressa l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993 e la Piattaforma di Pechino, mentre la rappresentante speciale delle Nazioni Unite sulla violenza sulle donne già da tempo ha dato atto dell'esistenza di una norma pattizia, nel diritto internazionale consuetudinario, che obbliga gli Stati ad utilizzare la dovuta diligenza nel prevenire e contrastare la violenza sulle donne, dedicando a questo tema anche il suo ultimo rapporto annuale presentato il 3 marzo 2013 al Consiglio dei diritti umani, in cui approfondisce il contenuto della responsabilità degli Stati nell'esercizio della dovuta diligenza per l'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne.

Dunque, affinché uno Stato sia esente da responsabilità internazionale, deve aver adottato ogni mezzo idoneo ad evitare che i singoli possano porre in essere lesioni dei diritti garantiti attraverso l'adesione agli strumenti internazionali e regionali del sistema di tutela dei diritti umani. Gli indicatori di una

eventuale responsabilità statale sono molteplici e, semplificando, lo Stato deve aver assolto all'obbligazione di assicurare la protezione dei diritti delle donne sia *de jure* che *de facto*. In sostanza, lo Stato deve ratificare gli strumenti internazionali a tutela dei diritti delle donne, sancire a livello costituzionale il principio dell'uguaglianza di genere, dotarsi di un *corpus* normativo di contrasto alla violenza sulle donne, predisporre politiche e piani di azione in materia, formare gli operatori giudiziari e le forze dell'ordine in un'ottica di genere, disporre di strutture di protezione adeguate, predisporre strumenti di rilevazione statistica dei dati e di sensibilizzazione culturale. E nonostante l'adozione di un quadro normativo e politico di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne adeguato, onere dello Stato è far sì che esso sia funzionale ed efficace nel contrasto alla violenza di genere, ovvero sia in grado di prevenire i fattori di rischio, agendo a livello strutturale.

In questo senso, la sentenza «Campo Algodonero» rileva sia per come ripercorre minuziosamente tutte le omissioni dello Stato messicano che ne sanciscono la responsabilità per i femminicidi di Ciudad Juárez, sia per come motiva tale responsabilità alla luce dei parametri sanciti dagli altri organismi a tutela dei diritti umani e delle osservazioni pervenute, in special modo dalla CEDAW e dai vari relatori speciali dell'ONU, allo Stato messicano. La stessa sentenza è poi preziosa nella misura in cui richiama i precedenti in cui, anche se non si parlava espressamente di femminicidio, la questione verteva in materia di responsabilità dello Stato per non aver adottato tutte le misure adeguate a prevenire l'uccisione della donna. E la Corte interamericana non lo fa soltanto richiamando la propria giurisprudenza, ma anche con riferimento a quella della Corte europea per i diritti umani, citando la motivazione dei casi decisi davanti al Comitato CEDAW, quasi a voler riaffermare l'universalità dei parametri per una giustizia minima

sui diritti delle donne, l'universalità della risposta giuridica del sistema di tutela internazionale e regionale di tutela dei diritti umani al femminicidio. La Corte interamericana ha in particolare richiamato la decisione del Comitato CEDAW nei confronti dell'Ungheria (2005, in cui lo Stato fu dichiarato responsabile in quanto non disponeva di una legislazione specifica in materia di violenza domestica e molestie sessuali, né di strumenti analoghi agli ordini di protezione o di allontanamento del coniuge violento dalla casa familiare, né di case rifugio per la protezione immediata delle donne sopravvissute alla violenza) e quella, ancora più recente, del Comitato CEDAW nei confronti dell'Austria (2007, in cui lo Stato fu dichiarato responsabile dell'uccisione di una donna da parte di suo marito, poiché lo stesso, nonostante la pericolosità e la riportata condanna, non era stato trattenuto in carcere).

Nella sentenza di «Campo Algodonero» si sviluppa poi il concetto secondo cui, se lo Stato non adotta tutti i mezzi adeguati per prevenire e contrastare la violenza di genere, discrimina le donne in quanto non garantisce loro il diritto ad essere uguali davanti alla legge e dunque ugualmente protette dalle istituzioni. In tal senso, la Corte interamericana richiama il precedente della Corte europea per i diritti umani, *Opuz vs. Turchia*, ove i giudici di Strasburgo, a loro volta richiamando una precedente giurisprudenza della medesima Corte interamericana, hanno condannato lo Stato turco per violazione degli articoli 3 e 14 della CEDU: si tratta, rispettivamente, del divieto di tortura e trattamenti umani degradanti, in quanto la signora Opuz ha subito uno stato perenne di minacce, violenze e paura da parte del marito, a causa della passività della polizia e dei giudici nella persecuzione dello stesso, e del divieto di discriminazione, in quanto le riforme legislative adottate dalla Turchia per eliminare le disposizioni discriminatorie in materia di violenza domestica non sono bastate a eliminare la passività delle autorità locali

davanti alla sua richiesta di aiuto «in quanto donna».

Si segnala, peraltro, che il Parlamento europeo già nel 2006 disponeva audizioni conoscitive sui femminicidi in Messico e Guatemala, e l'11 ottobre 2007 adottava una risoluzione sui femminicidi in Messico e America Centrale e sul ruolo dell'Unione europea nel contrasto di questo fenomeno. Ancora, nel 2008, il Consiglio d'Europa menzionava il femmicidio nelle linee guida sulla violenza nei confronti delle donne e, nell'aprile 2009, la Presidenza europea si congratulava per la sentenza di «Campo Algodonero».

Nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, la relatrice speciale dell'ONU sulla violenza contro le donne, Rashida Manjoo, nel giugno 2012 ha presentato al Consiglio dei diritti umani il rapporto annuale, dedicato per la prima volta agli omicidi basati sul genere (femmicidi). La redazione del rapporto è stata preceduta da una consultazione preparatoria di esperte governative e non governative provenienti da tutto il mondo, ed è possibile verificare che l'unica esperta presente per l'area europea è stata proprio un'italiana. Gli omicidi di donne basati sul genere, secondo la relatrice, «seguono una logica istituzionale, quella di definire e sostenere relazioni sociali gerarchiche basate su ineguaglianze di razza, genere, sessualità, e classe». La relatrice speciale ha evidenziato che quando uno Stato fallisce nel perseguire questi reati, l'impunità non solo intensifica la subordinazione e l'impotenza di colei a cui queste violenze sono indirizzate, ma manda anche un messaggio alla società, che la violenza nei confronti delle donne è accettabile e inevitabile. La conseguenza di un approccio inadeguato delle istituzioni al femmicidio è la normalizzazione dei comportamenti violenti nei confronti delle donne. Per questo motivo, la Manjoo nel suo Rapporto ha consegnato agli Stati una serie di raccomandazioni per un adeguato approccio al femmini-

cidio, da sviluppare a livello internazionale, regionale e nazionale.

Il Rapporto è stato accolto con favore dagli Stati, tanto che anche a livello europeo ha avuto inizio una fruttuosa collaborazione con la società civile, che si è espressa ad esempio attraverso la Dichiarazione di Vienna, presentata al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, durante la ventiduesima sessione della Commissione sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, quale esito di un simposio di alto livello che, ancora una volta, ha visto la partecipazione di esperte italiane, ed a cui è seguita, sempre nell'ambito della medesima sessione, l'adozione della risoluzione «Intraprendere azioni per il contrasto di omicidi basati sul genere di donne e bambine», appoggiata, tra gli altri, anche dallo Stato italiano.

Nonostante ciò, l'Italia è tra i molti Paesi che prestano scarsa considerazione per 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. Infatti, nonostante la relatrice speciale dell'ONU sulla violenza contro le donne abbia inviato al nostro Governo un questionario a cui rispondere proprio su questo tema, funzionale alla preparazione del suo rapporto annuale del 2013, presentato il 3 giugno al Consiglio dei diritti umani dell'ONU, l'Italia risulta essere tra quegli Stati che non hanno fornito riscontri al questionario inviato. Di conseguenza, evidente risulta la discrasia, attualmente esistente e necessariamente da superare, tra elaborazione e approfondimento degli ostacoli materiali portati avanti dalla società civile e mancanza di impatto di questa elaborazione sulla attività legislativa parlamentare.

Ora, nel caso del nostro Paese, oltre a questo ultimo rilievo, numerose e gravi sono le mancanze imputabili allo Stato italiano nell'adempiere alle obbligazioni internazionali in materia di discriminazione e violenza nei confronti delle donne, in particolare quelle

sancite dalla ratifica della CEDAW, riportate dettagliatamente nel Rapporto Ombra, elaborato dalla Piattaforma «Lavori in corsa: 30 anni CEDAW» e presentato il 17 gennaio 2012 alla Camera dei deputati, insieme alle raccomandazioni del Comitato CEDAW. È emblematico che, proprio sulla base delle informazioni fornite al Comitato, nelle raccomandazioni del Comitato CEDAW al Governo italiano si ammetta chiaramente che, stando alle evidenze raccolte, potrebbe sussistere una responsabilità dello Stato per i femminicidi in aumento. Il Comitato infatti si dichiara «preoccupato per l'elevato numero di donne uccise da *partner* ed *ex partner* (femminicidi), che può indicare un fallimento delle autorità dello Stato nel proteggere adeguatamente le donne vittime dei loro *partner* o *ex partner*». È quindi evidente che tale censura mossa dal Comitato CEDAW al Governo italiano impone alle istituzioni, facendo seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul di 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, ad oggi, impediscono un'adeguata prevenzione del fenomeno, una efficiente protezione delle donne, un celere risarcimento del danno. Per questo è fondamentale che si istituisca una Commissione parlamentare che risponda al dovere istituzionale, oltretutto internazionale, di domandarsi se è stato fatto tutto quello che si poteva fare o se occorre un cambiamento più strutturale nelle azioni di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne.

È allora forse il caso di ricordare che, mentre la maggior parte dei Paesi latino-americani ad oggi dispone di osservatori e di raccolte che consentono di avere dati disaggregati per genere, in Italia il numero dei femminicidi è noto quasi esclusivamente grazie alle volontarie della «Casa delle

donne per non subire violenza» di Bologna che, dal 2005, li raccoglie a partire dalle notizie fornite dalla stampa.

Il nostro Paese infatti non dispone di un sistema di raccolta dati capace di rilevare tutti gli indicatori richiesti per il funzionamento del database sugli omicidi della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, impedendo quindi anche una comparabilità dei casi di femminicidio a livello europeo. Quando il 14 luglio 2011 più esponenti del Comitato CEDAW, nel corso della sessione presso le Nazioni Unite dedicata al dialogo costruttivo tra rappresentanti del Governo e membri del Comitato CEDAW circa l'implementazione della CEDAW in Italia negli ultimi quattro anni, ha fatto richiesta all'Italia di fornire i dati sui femminicidi, il Governo italiano non è stato in grado di fornire questa risposta, semplicemente perché le istituzioni non raccolgono i dati sugli omicidi facendo utilizzo di tutti gli indicatori di genere e rendendo quindi impossibile distinguere quanti, tra gli omicidi di donne, possano considerarsi omicidi basati sul genere (femminicidi). Stando quindi a quanto rilevato dalla Casa delle donne di Bologna a partire dalle notizie rilevate sulla stampa, nel corso dell'anno 2012 sono stati registrati 124 casi di femminicidio, un numero assoluto inferiore a quello dell'anno precedente, ma da non considerarsi quale segnale di una diminuzione del fenomeno in quanto il numero di donne uccise nel 2012 è comunque superiore al numero relativo al quinquennio 2005-2009. Nel 2012 poi la stampa ha riportato 47 casi di tentato femminicidio, ossia tutti quegli eventi in cui la donna non ha perso la vita ma è stata comunque gravemente ferita: questo numero e da considerarsi sottostimato, posto che la stampa riporta in evidenza per lo più i casi eclatanti, in cui la morte della donna è stata evitata *in extremis*. Per quanto invece concerne i dati sugli autori, le vittime, il contesto dei femminicidi, nonché sulla relazione tra autori e vittime, si confermano i dati degli anni precedenti:



il 69 per cento delle donne uccise sono italiane, il 73 per cento degli autori dei femmicidi sono italiani, il 60 per cento dei femmicidi avviene nel contesto di una relazione intima tra vittima e autore, in corso o conclusa. Nel 25 per cento dei casi le donne uccise erano in procinto di porre fine alla relazione o l'avevano già fatto, mentre nel 63 per cento il femmicidio si realizza in casa, sia essa della vittima, dell'autore o di un familiare. Inoltre, nel 2012 come negli anni precedenti, le donne non sono le sole vittime dei femmicidi: altre otto persone quest'anno, in maggioranza figli della donna o della coppia, hanno pagato con la vita questa estrema forma di violenza di genere.

Un dato interessante rilevato dall'indagine della Casa delle donne di Bologna, su cui pare opportuno soffermarsi, il solo a segnare una notevole discontinuità rispetto agli anni precedenti, è quello riguardante il numero di casi in cui la stampa riporta l'informazione sulla presenza di precedenti di violenza e maltrattamento contro la vittima effettuati dall'autore: se fino al 2011 in quasi il 90 per cento dei casi riportati dalla cronaca tale tipo di informazione non era reperibile, perché l'articolo non ne faceva cenno, oggi sappiamo invece che il 40 per cento delle donne uccise nel 2012 aveva subito precedenti violenze da quel *partner* od *ex* che poi l'ha uccisa. È un dato importante che segnala, da un lato, come la sensibilità e la cultura dei *media* siano cambiati e come la consapevolezza del legame tra violenza di genere e femmicidio sia diventata patrimonio comune, dall'altro, come sia assolutamente necessario e urgente fermare la violenza prima che essa giunga all'irreparabile.

Se 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 prima 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 o membro nel proteggere adeguatamente le donne». In questa prospettiva, dunque, il dato summenzionato indica evidentemente la necessità e possibilità di prevenire questi delitti, offrendo una protezione maggiore e più adeguata alle donne che vivono situazioni di violenza.

È quanto chiesto dalla relatrice speciale Rashida Manjoo nelle raccomandazioni indirizzate all'Italia – che è tenuta a considerarle nell'ottica dell'avanzamento delle donne nella società e a risponderne negli anni successivi – formulate a seguito della sua missione ufficiale in Italia e del già citato «Rapporto Ombra».

Secondo Manjoo, in Italia la maggior parte delle violenze non sono denunciate perché perpetrate in un contesto culturale maschilista dove la violenza domestica non è sempre percepita come un crimine, dove le vittime sono economicamente dipendenti dai responsabili della violenza e persiste la percezione che le risposte fornite dallo Stato non sono adeguate per riconoscere il fenomeno, perseguire per via legale gli autori di tali crimini e garantire assistenza e protezione alle vittime. Nel rapporto dell'ONU si rileva poi che in Italia gli stereotipi di genere sono profondamente radicati e predeterminano i ruoli di uomini e donne nella società – analizzando i dati concernenti la presenza nei *media*, il 46 per cento delle donne appare associato a temi quali il sesso, la moda e la bellezza e solo il 2 per cento a questioni di impegno sociale e professionale. Iniziative italiane come il Piano di azione nazionale contro la violenza non hanno portato miglioramenti significativi e, inoltre, la mancanza di dati ufficiali disaggregati per genere, raccolti da istituzioni nazionali, impedisce di misurare accuratamente la portata del fenomeno. Si

tratta di una grave mancanza del nostro Paese, che non ha ancora dato seguito alle numerose sollecitazioni da parte degli organismi internazionali che richiedono a tutti gli Stati di predisporre strumenti adeguati per il monitoraggio del fenomeno. In particolare, la Relatrice speciale invita l'Italia a utilizzare categorie adeguate per la classificazione degli omicidi di donne, che tengano conto della dimensione di genere, e ad adottare gli indicatori ONU per la raccolta disaggregata dei dati. Infine, Manjoo, rilevando che «Il quadro politico e giuridico frammentario e la limitatezza delle risorse finanziarie per contrastare la violenza sulle donne [ ... ] ostacolano un'efficace ottemperanza dell'Italia ai suoi obblighi internazionali», nelle sue conclusioni dichiara che l'attuale situazione politica ed economica del nostro Paese non può essere utilizzata come giustificazione per la diminuzione di attenzione e risorse dedicate alla lotta contro tutte le manifestazioni della violenza su donne.

Sulla base di questi presupposti è stato presentato un disegno di legge per istituire una commissione bicamerale sul fenomeno dei femmicidi e dei femminicidi (atto Senato n. 860), con il compito di verificare se fosse stato fatto tutto quello che si poteva fare o se occorresse un cambiamento più strutturale nelle azioni di contrasto alla violenza sulle donne. Con l'approssimarsi della fine della legislatura, però, lo strumento della commissione bicamerale potrebbe rivelarsi non più perseguibile, in ragione dei tempi di approvazione della legge istitutiva.

Appare pertanto opportuno individuare uno strumento più agile, compatibile con i tempi a disposizione: si propone, dunque, l'istituzione di un'apposita commissione parla-

mentare d'inchiesta monocamerale che, in un anno, dovrà compiere un lavoro di approfondimento sul tema specifico del femminicidio e su ogni forma di violenza di genere, svolgendo indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del fenomeno. Dovrà inoltre monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata dall'Italia con 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. Sarà inoltre chiamata ad accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti, come pure ad analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011, per accertare se siano riscontrabili comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione.

Compito della Commissione sarà anche quello di 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, nonché di 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 la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti.

**PROPOSTA DI INCHIESTA  
PARLAMENTARE**

---

Art. 1.

*(Istituzione e durata della Commissione  
parlamentare di inchiesta)*

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 un anno ed entro tale termine presenta la relazione conclusiva di cui all'articolo 3, comma 10.

Art. 2.

*(Compiti della Commissione)*

1. La Commissione ha il compito di:

*a)* svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio 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 eventuali minori coinvolti;

*d)* analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011, per accertare se siano riscontrabili 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)* 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 la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti.

### Art. 3.

#### *(Poteri della Commissione)*

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. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice 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 in-

chieste 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 dagli organi e uffici 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 conclusiva 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 della Commissione)*

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 parlamentare e garantendo comunque l'equilibrata rappresentanza dei generi.

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 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 maggiore 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 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 quanta 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 10.000 euro per l'anno 2016 e 50.000 euro per il 2017 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.

