

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 8

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori MARCUCCI, FEDELI, MALPEZZI, MIRABELLI, VALENTE, BINI, CIRINNÀ, FERRARI, COLLINA, ROSSOMANDO, PINOTTI, ALFIERI, ASTORRE, BELLANOVA, BITI, BOLDRINI, BONIFAZI, CERNO, COMINCINI, CUCCA, D’ALFONSO, D’ARIENZO, FARAONE, FERRAZZI, GARAVINI, GIACOBBE, GINETTI, GRIMANI, IORI, LAUS, MAGORNO, MANCA, MARGIOTTA, MARINO, Assuntela MESSINA, MISIANI, NANNICINI, PARENTE, PARRINI, PATRIARCA, PITTELLA, RAMPI, RENZI, RICHETTI, ROJC, SBROLLINI, STEFANO, SUDANO, TARICCO, VATTUONE, VERDUCCI e ZANDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 2018

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

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso della XVII legislatura, con deliberazione del Senato del 18 gennaio 2017 (Doc. XXII, n. 34, presentato dalla senatrice Fedeli) è stata istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere.

La Commissione ha svolto un’intensa attività di audizioni (sono state audite 67 persone) al fine di far emergere il fenomeno in tutti i suoi aspetti.

La Commissione, ai sensi della propria delibera istitutiva, tra gli altri compiti, è stata chiamata a svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere e ad analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011.

Secondo quanto riportato nella relazione conclusiva della Commissione, approvata il 6 febbraio 2018, la violenza di genere contro le donne è un fenomeno che ha radici pro-

fonde anche nel nostro Paese e per questo occorre dotarsi di strategie adeguate a combattere questo fenomeno, analizzandone caratteristiche e dinamiche. «Misurare la violenza di genere contro le donne è complesso, perché il fenomeno stesso è complesso. Diverse sono le tipologie di violenza, molteplici i soggetti coinvolti (vittima, autore, figli, parenti, istituzioni, servizi, associazioni, eccetera) e, quindi, plurime le fonti da considerare. Inoltre, la violenza contro le donne è in gran parte sommersa ed è quindi prioritario misurare proprio questa parte».

La Commissione si è dedicata anche alla misurazione dei costi economici della violenza. Nella relazione conclusiva si legge che «Il costo della violenza domestica, stimato per difetto nel 2013, è di 16.719.540.330 euro, a fronte di una spesa per interventi di prevenzione e contrasto pari a soli 6.323.028 euro. I costi della violenza, seppure di molto sottostimati (...), rappresentano in percentuale del PIL nominale (1.618.904 milioni di euro correnti nel 2013) ben l'1,04 per cento del PIL, provocatoriamente una percentuale maggiore degli investimenti fissi lordi nazionali in mezzi di trasporto (auto, navi, aerei, treni) o degli acquisti degli italiani all'estero.

Un tema che deve essere chiaro fin da subito è che la violenza genera costi economici non solo nel caso, purtroppo estremo, di femminicidio (nel 2012 si contano 124 vittime), ma anche, anzi soprattutto, nei casi di violenza perpetrata e reiterata per un lungo periodo, anche dopo la separazione dal soggetto violento. Al femminicidio si associa la perdita di capitale umano (per la società e per il datore di lavoro della vittima), un costo monetario, psicologico, affettivo per i figli, parenti ed amici della vittima, ed un costo investigativo, giudiziario, sanitario e detentivo per il responsabile. Ebbene, nel caso di violenza perpetrata per anni (senza arrivare al femminicidio, ma, nella migliore delle ipotesi, ad un allontanamento del responsabile della violenza) tali costi vanno moltiplicati per un fat-

tore corrispondente al numero di mesi in cui si è compiuta violenza. Infatti gli effetti nefasti della violenza ed i costi correlati si cumulano scaturendo in spese aggiuntive legate ad aspetti sanitari (terapia psicologica e farmacologica per la/le vittima/e ed il carnefice), maggiore rischio di abusi di alcool/droghe o di tentati omicidi/suicidi, assenteismo o minore produttività sul lavoro, maggiori spese per affrontare i disagi ed i gravi imprevisti, quindi minore consumo, minore risparmio, minore gettito per lo Stato. E, soprattutto, sorgono con maggiore probabilità i cosiddetti costi di seconda generazione, legati alle maggiori difficoltà dei figli delle vittime di violenza ad inserirsi nel mondo dell'istruzione e del lavoro e a non assimilare, a loro volta, atteggiamenti violenti (che portano al perpetrarsi della violenza per più generazioni).

Il «costo» della violenza nei confronti delle donne – sotto tutti i suoi molteplici profili – è quindi esorbitante e inaccettabile.

Come ricordato nella citata relazione conclusiva, molto è stato fatto nella scorsa legislatura per contrastare il drammatico fenomeno del femminicidio. Con il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 115, in attuazione delle prescrizioni imposte dalla Convenzione di Istanbul, è stato significativamente modificato il quadro normativo sostanziale e processuale, con interventi sulle singole fattispecie incriminatrici, con l'introduzione di nuove circostanze aggravanti, con la previsione di nuove misure coercitive e con una serie di statuizioni afferenti ai diritti conoscitivi della vittima, nonché all'assistenza e alla protezione della stessa. In particolare, sono stati previsti:

a) l'introduzione nel codice penale, di un'aggravante comune per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori;

b) la modifica del reato di atti persecutori (cosiddetto *stalking*), con particolare riferimento al regime della querela di parte, prevedendo l'irrevocabilità della stessa in alcune ipotesi particolari e che l'eventuale remissione possa avvenire soltanto in sede processuale;

c) intercettazioni consentite anche nei casi di indagini per *stalking*;

d) l'introduzione della misura di prevenzione dell'ammonimento del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;

e) obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare, nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;

f) inserimento dei reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza;

g) previsione dell'ammissione al gratuito patrocinio per le vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili senza previsione di limiti di reddito;

h) allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze;

i) previsione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, con azioni a sostegno delle donne vittime di violenza.

Con il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, è stata novellata la disposizione di cui all'articolo 275 del codice di procedura penale, in punto di misure cautelari al fine di escludere le fattispecie di maltrattamenti (articolo 572 del codice penale)

e di atti persecutori (articolo 612-bis del codice penale) dalla previsione secondo cui la custodia in carcere non può essere applicata ove il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata all'esito del giudizio non superi i tre anni di reclusione.

Con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, l'Italia ha ratificato il proprio adeguamento alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, delineando un nuovo statuto per la vittima del reato, potenziandone lo spazio di azione nell'ambito e al di fuori del procedimento penale con l'introduzione di nuove previsioni destinate ad assicurare alla vittima un adeguato livello di tutela ed assistenza.

Inoltre, l'Italia è stata il primo Paese in Europa ad approvare una specifica e puntuale normativa volta a tutelare gli orfani di crimini domestici, anche alla luce della recente sentenza della Corte di Strasburgo (Talpis e altri contro Italia) del 2 marzo 2017, che ha condannato l'Italia proprio per la poca efficacia con cui ha contrastato i reati domestici.

Si auspica che l'attenzione che ha contrassegnato l'operato del Governo e del Parlamento nella XVII legislatura non si lasciata cadere, ma al contrario sia sempre maggiore. La Commissione, infine, sia per la sua stessa istituzione, sia per l'attenzione e l'ascolto dimostrati nel corso della propria attività, ha fatto sì che 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.

Per tutti questi motivi si ritiene necessario che la Commissione sia nuovamente istituita anche in questa legislatura, nonché per proseguire nell'attività di monitoraggio e di verifica della normativa in materia e dell'adeguatezza dell'azione amministrativa.

**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 fino alla fine 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) proseguire 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 eventuali minori coinvolti;

d) proseguire l'analisi degli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2016, 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) 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;

g) 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)

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 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 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 50.000 euro per l'anno 2018 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.