



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio

A.C. 640

Dossier n° 6 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
19 gennaio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	640
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

La Commissione affari costituzionali è chiamata a esprimere il parere sulla proposta di legge AC 640, approvata, in un testo unificato, dal Senato, recante "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni altra forma di violenza di genere".

Alla proposta di legge AC 640, adottata come testo base, sono abbinata le proposte di legge C. 602 e C. 772.

La proposta in commento prevede l'istituzione della Commissione per la durata della XIX legislatura.

Per quanto riguarda i **compiti**, la Commissione:

- svolge indagini sulle reali dimensioni e **cause del femminicidio** e, più in generale, di ogni forma di **violenza di genere**;
- effettua il monitoraggio circa la **concreta attuazione della Convenzione di Istanbul** sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nonché di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia e della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al [decreto-legge n. 93 del 2013](#) e alla [legge n. 69 del 2019](#) (c.d. "Codice rosso");
- accerta le possibili **incongruità e carenze della normativa vigente** in materia rispetto allo scopo di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti e verifica altresì la possibilità di una rivisitazione sotto il profilo penale della fattispecie riferita alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate nei luoghi di lavoro;
- accerta il **livello di formazione e attenzione** e la **capacità di intervento** delle autorità e delle pubbliche amministrazioni competenti in materia;
- verifica, come raccomandato dall'OMS, l'effettiva realizzazione di **progetti educativi**;
- analizza gli **episodi di femminicidio** verificatisi a partire dal 2016;
- monitora l'**effettiva applicazione** da parte delle Regioni del Piano anti violenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere;
- monitora l'effettiva **destinazione delle risorse stanziata** dal decreto-legge n. 93 del 2013 e dalle leggi di stabilità e di bilancio alle strutture che si occupano della violenza maschile contro le donne;
- monitora l'attività svolta dai **centri anti violenza**;
- propone **interventi normativi e finanziari strutturali**, in modo da assicurare finanziamenti certi, stabili e costanti nel tempo alla rete dei centri anti violenza e delle case rifugio;
- propone **soluzioni di carattere legislativo e amministrativo** per realizzare un'adeguata prevenzione e il contrasto a ogni forma di violenza di genere nonché per tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti;

- valuta inoltre la necessità di redigere **testi unici**, al fine di implementare la coerenza e la completezza della regolamentazione in materia di violenza sulle donne.

Per il perseguimento dei suddetti scopi, la Commissione può avvalersi del lavoro istruttorio e delle relazioni finali della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, istituita dal Senato della Repubblica nella XVIII legislatura.

Con riferimento ai **poteri**, la Commissione svolge la funzione investigativa con gli stessi poteri e limiti dell'**autorità giudiziaria**, esclusa l'adozione di provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni nonché alla libertà personale, salvo il caso di cui all'articolo 133 c.p.p. in materia di accompagnamento coattivo.

È prevista la possibilità per la Commissione di acquisire copie di documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni nonché copie di atti e documenti relativi a procedimenti giudiziari in corso e copie di documenti relativi a inchieste parlamentari. La Commissione è tenuta a **mantenere il segreto** sul contenuto di quanto ricevuto finché gli atti sono coperti da segreto nei termini indicati dai soggetti che li hanno trasmessi.

Per il **segreto d'ufficio, professionale e bancario** valgono le norme vigenti in materia, pur essendo sempre, nell'ambito del mandato, opponibile il segreto tra difensore e parte processuale. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla [legge n. 124 del 2017](#).

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 tenuti all'**obbligo del segreto**. La violazione di tale obbligo e la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione sono punite ai sensi dell'articolo 326 c.p., salvo che il fatto non integri un più grave reato.

La Commissione può predisporre gruppi di lavoro per una migliore organizzazione della propria attività e termina i propri lavori con la presentazione di una relazione finale. Possono comunque essere presentate anche relazioni di minoranza.

Per quanto riguarda la **composizione della Commissione e la modalità di nomina dei componenti**, la Commissione è composta da **sedici senatori** e **sedici deputati**, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera, in **proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari**, comunque assicurando la presenza di **almeno un deputato per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento** e favorendo comunque l'**equilibrata rappresentanza di senatrici e senatori, di deputate e deputati**. La convocazione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione è disposta dai Presidenti di Camera e Senato, entro dieci giorni dalla nomina dei commissari. L'**Ufficio di Presidenza**, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del Presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza 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 vicepresidenti, come per quella dei segretari, ciascun commissario ha a disposizione un solo voto; risulteranno eletti coloro che avranno ricevuto il maggior numero di voti.

L'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione sono demandate a un **regolamento interno**, da approvare prima dell'avvio delle attività di inchiesta. La Commissione si riunisce normalmente in **seduta pubblica**, ma ha la facoltà di riunirsi in seduta segreta qualora lo ritenga opportuno. Per lo svolgimento delle proprie funzioni la Commissione fruisce del personale, dei locali e degli strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere; può altresì avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali della polizia giudiziaria e di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, secondo quanto stabilito in materia dal regolamento interno della Commissione (in cui è fissato il tetto massimo delle **collaborazioni**).

Le spese per il funzionamento della Commissione, nel limite massimo di 50.000 euro per il 2022 e di 100.000 euro per il 2023, sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato e per metà a carico del bilancio interno della Camera. Il tetto di spesa è aumentabile dai Presidenti delle Camere in misura non superiore al 30 per cento.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

In base all'articolo 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

La materia, attenendo quindi all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari, appare riconducibile alla disciplina degli "organi dello Stato", riservata dall'articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione all'esclusiva competenza legislativa statale.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Come già ricordato, l'articolo 82 Cost. prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la **proporzione dei Gruppi**; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.



L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con **gli stessi poteri** delle Commissioni d'inchiesta **e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, come chiarito anche dal provvedimento in esame, per le **convocazioni di testimoni** davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Costituzione riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle **limitazioni** dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione antimafia nel corso della XII legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'articolo 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).

Cost006	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia