



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio

A.C. 640-A ed abb.

Dossier n° 26/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
23 gennaio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	640-A ed abb.
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere
Iniziativa:	Parlamentare

La proposta di legge C. 640-A, approvata dal Senato, è volta ad istituire una Commissione bicamerale di inchiesta finalizzata ad indagare il fenomeno della violenza di genere, con particolare attenzione al tema del **femminicidio**.

Nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione giustizia della Camera è stata approvata una modifica al testo volta ad incidere sulla composizione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Contenuto

La proposta di legge si compone di 8 articoli.

L'**articolo 1** dispone, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, l'istituzione della Commissione d'inchiesta per **tutta la durata della XIX legislatura** e stabilisce che a conclusione dei propri lavori la medesima Commissione presenti una relazione finale. Istituzione

L'**articolo 2** definisce i **compiti della Commissione** la quale: Compiti

- 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");

Come è noto con la [legge n. 77 del 2013](#), l'Italia ha ratificato – tra i primi Paesi europei - la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come **Convenzione di Istanbul** - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014. La Convenzione è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, nonché prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate. Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione). La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne ed interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali si applicano le medesime norme di tutela. La Convenzione individua negli Stati i primi a dover rispettare gli obblighi da essa imposti, i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne. Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1: proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne; predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;

promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; sostenere e assistere le organizzazioni e 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.

A partire dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, il legislatore è intervenuto sulla normativa al fine di arginare il fenomeno della violenza contro le donne, attraverso misure volte, da un lato, a prevenire la commissione dei reati e, dall'altro, a inasprire le pene e rendere più efficaci gli strumenti di tutela per le vittime offerti dall'ordinamento. Il primo incisivo intervento è stato realizzato dal [decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che ha, tra l'altro, introdotto un'aggravante per i delitti commessi in danno o in presenza di minori, ha esteso la misura di prevenzione dell'ammonizione del questore alle condotte di violenza domestica e ha ammesso al gratuito patrocinio le vittime dei reati di atti persecutori, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili, anche in deroga ai limiti di reddito e ha demandato al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere.

In seguito, l'intervento più rilevante è stato quello operato dalla [legge 19 luglio 2019, n. 69](#) (c.d. Codice rosso), che ha introdotto alcuni nuovi reati (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, costrizione o induzione al matrimonio, violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa) e ha apportato alcune rilevanti modifiche volte a velocizzare l'instaurazione del procedimento penale per i delitti di violenza domestica e di genere. Per un'analisi della legislazione si rinvia all'approfondimento tematico "[Violenza contro le donne](#)" pubblicato sul sito della Camera.

- 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, al fine di una sua eventuale revisione (con specifico riferimento alla normativa penale concernente le molestie sessuali perpetrate in luoghi di lavoro), come pure a 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;
- accerta il livello di attenzione e la **capacità di intervento delle autorità e delle amministrazioni pubbliche** competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;
- verifica, come raccomandato dall'OMS, la **realizzazione di progetti educativi** nelle scuole;
- propone soluzioni di carattere legislativo e amministrativo per realizzare adeguata prevenzione e contrasto ad 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;
- monitora il lavoro svolto dai **centri antiviolenza** operanti sul territorio, ivi compresi i centri di riabilitazione per uomini maltrattanti, e l'effettiva **applicazione da parte delle Regioni del Piano antiviolenza** e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza;

Il Piano previsto dal decreto-legge n. 93 del 2013, ora denominato [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne](#), è il principale strumento operativo per la definizione delle linee di intervento in materia di violenza contro le donne. L'ultimo Piano è stato adottato per il biennio 2021-2023 e ripropone la struttura del Piano precedente, con un'articolazione in 4 assi tematici (prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione) secondo le linee indicate dalla Convenzione di Istanbul, a ciascuna delle quali si ricollegano specifiche priorità. Per approfondimenti si rinvia al tema "[Violenza contro le donne](#)" pubblicato sul sito della Camera.

- verifica l'effettiva **destinazione delle risorse stanziare** dal decreto-legge n. 93 del 2013 e dalle leggi di stabilità e di bilancio alle strutture che si occupano di violenza di genere e fa in modo che siano assicurati finanziamenti certi e stabili al fine di evitarne la chiusura.

Per il perseguimento dei suddetti scopi, la Commissione può avvalersi del lavoro istruttorio e della [relazione finale](#) della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita dal Senato della Repubblica nella XVIII legislatura.

Nella scorsa legislatura presso il Senato era stata istituita, con delibera del 16 ottobre 2018, una [Commissione monocamerale](#) d'inchiesta recante la stessa denominazione ("Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere"). I [risultati](#) dei lavori della Commissione sono raccolti in numerose relazioni, anche su specifici argomenti, alle quali si rinvia per approfondimenti, e in particolare nella sopracitata relazione finale sull'attività della Commissione, che illustra in maniera approfondita le conclusioni dell'attività svolta dalla Commissione nei quattro anni del suo funzionamento.

L'**articolo 3** precisa i poteri della Commissione, prevedendo lo svolgimento della funzione investigativa con gli stessi poteri e limiti dell'**autorità giudiziaria**, esclusa l'adozione di provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni relative alle indagini stesse nonché alla libertà personale, salvo il caso di cui all'articolo 133 c.p.p. di accompagnamento coattivo.

Per le **testimonianze** rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del [codice penale](#).

Gli articoli da 366 a 384-bis, collocati nel [Libro II, Titolo III, Capo I, del codice penale](#), riguardano una serie di **delitti contro l'attività giudiziaria**, che vanno dal **rifiuto di atti legalmente dovuti** (art. 366), alla simulazione di reato (art. 367), dalla calunnia e autocalunnia (artt. 368-9), dalla **falsa testimonianza** (art. 372) alla falsa perizia o interpretazione (artt. 373), dalla frode processuale (art. 374) all'intralcio alla giustizia (art. 377), dal favoreggiamento personale o reale (art. 378-9) alla rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (art. 379-bis). Si tratta di delitti che hanno come comune denominatore la tutela del corretto funzionamento della giustizia, quale bene di primaria importanza, e che sono generalmente definibili come reati di pericolo concreto, in quanto la condotta deve estrinsecarsi in azioni o omissioni idonee a porre concretamente in pericolo l'esatto svolgimento della funzione giurisdizionale.

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 trasmessi dall'autorità giudiziaria** siano sottoposti a segreto.

L'art. 329 c.p.p. (*Obbligo del segreto*) prevede che gli atti d'indagine compiuti dal PM e dalla polizia giudiziaria, le richieste del PM di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il PM può, in deroga a quanto previsto [dall'articolo 114](#), consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del PM. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il PM, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre, con decreto motivato, l'obbligo del segreto per singoli atti (quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone) o il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

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 2007](#).

Il **segreto di Stato** è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (legge n. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.).

Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (**segreto professionale** ex art. 200 c.p.p.).

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 conclusiva di sintesi. Possono comunque essere presentate anche relazioni di minoranza.

L'**articolo 4** attiene alla **composizione della Commissione e alla modalità di nomina dei componenti**. A seguito dell'**approvazione di tre identici emendamenti in sede referente**, il numero dei membri della Commissione è stato innalzato a **18 senatori e 18 deputati** (dai 16 precedentemente previsti), nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera in modo da assicurare la presenza di **almeno un deputato per ciascun gruppo esistente alla Camera dei deputati e di almeno un senatore per ciascun gruppo esistente al Senato della Repubblica** e al contempo favorire l'**equilibrata rappresentanza di genere** dei componenti stessi.

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'**articolo 5** prevede che 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, siano 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 del codice penale**, salvo che il fatto non integri un più grave reato.

Obbligo del segreto

Si ricorda che l'art. 326 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio che rivela notizie che debbano rimanere segrete di cui è venuto a conoscenza in ragione del suo ufficio; se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, la reclusione va da due a cinque anni, mentre se si tratta di ingiusto profitto di natura non patrimoniale ovvero se il fatto è commesso per cagionare ad altri un danno ingiusto la reclusione è fino a due anni. La violazione colposa dell'obbligo del segreto è invece punita con la reclusione fino ad un anno.

L'**articolo 6** demanda l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione 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**).

Organizzazione e funzionamento

La Commissione procede all'acquisizione dei documenti prodotti dalle analoghe Commissioni d'inchiesta istituite nelle legislature precedenti.

Per il funzionamento della Commissione, è stabilito un **limite di spesa pari a 100.000 annui**, a carico, in egual misura, dei bilanci interni del Senato e della Camera, aumentabile, in misura non superiore al 30 per cento, con determinazione dei Presidenti di Camera e Senato, adottata previa richiesta del Presidente della Commissione.

La proposta di legge prevedeva in origine il finanziamento di 50.000 euro per il funzionamento della Commissione nell'anno 2022, che è stato eliminato con l'approvazione di un apposito emendamento in sede referente.

L'**articolo 7**, introdotto in sede referente presso la Commissione giustizia della Camera, modifica la composizione della **Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**, che sarà costituita da **21 senatori e 21 deputati** (in luogo degli attuali 40 membri previsti dal terzo comma dell'art. 1 della legge n. 103 del 1975, modificato dall'articolo in esame), nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque in modo da **assicurare che ciascun gruppo esistente alla Camera dei deputati e ciascun gruppo esistente al Senato della Repubblica abbia almeno un proprio rappresentante** nella Commissione. *Si rileva, in proposito, l'opportunità di integrare il titolo della proposta di legge a seguito dell'introduzione delle modifiche concernenti la composizione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.*

Composizione Commissione vigilanza RAI

Il terzo comma dell'articolo 1 della legge 103/1975 disciplina la composizione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, prevedendo, nella formulazione attualmente vigente, che la Commissione medesima sia composta di quaranta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle Camere, tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

Quanto alle funzioni della Commissione, ai sensi dell'art. 4 delle Legge 103/1975, essa formula gli indirizzi generali per il servizio pubblico radiotelevisivo, controllandone il rispetto, stabilisce le norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo e disciplina direttamente le tribune politiche ed elettorali. Per l'adempimento dei suoi compiti la Commissione può audire il presidente, gli amministratori e i dirigenti della società concessionaria e chiedere alla concessionaria di effettuare indagini e studi e la comunicazione di documenti. La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo è attualmente regolata dal D. Lgs. 208/20121, che all'art. 63, comma 1, ne dispone l'affidamento in concessione fino al 30 aprile 2027 alla RAI-Radiotelevisione italiana Spa.

La Commissione, ai sensi del medesimo articolo: esprime il parere sullo schema di decreto ministeriale di affidamento e sull'annesso schema di convenzione (comma 3); esprime, a maggioranza di due terzi, il parere sulla nomina del presidente del consiglio di amministrazione della RAI, che è effettuata dal consiglio fra i suoi componenti e che diviene efficace solo dopo l'acquisizione del parere favorevole della Commissione (comma 14); esprime il parere sulla revoca dei componenti del consiglio, deliberata dall'assemblea, che acquista efficacia solo dopo il parere favorevole della Commissione (comma 18). Il consiglio di amministrazione, ai sensi del comma 26 del citato articolo 63, riferisce semestralmente sulle attività svolte dalla RAI, consegnando l'elenco completo degli ospiti partecipanti alle trasmissioni. La Commissione, inoltre, esprime il parere sullo schema di contratto di servizio con la società concessionaria (art. 5, comma 6, legge 220/2015). Da segnalare altresì le rilevanti funzioni della Commissione in materia di comunicazione elettorale e politica. In particolare, la Commissione adotta prescrizioni per garantire la *par condicio* tra le forze politiche nell'accesso agli spazi radiotelevisivi di propaganda elettorale della Rai e disciplina direttamente le rubriche elettorali e i servizi o i programmi di informazione elettorale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nel periodo elettorale, in modo che siano assicurate la parità di trattamento, la completezza e l'imparzialità rispetto a tutti i partiti e i movimenti presenti nella campagna elettorale (articolo 1, comma 1, legge n. 515 del 1993); definisce inoltre modalità, criteri e ambiti territoriali di diffusione della comunicazione politica della RAI e dei messaggi autogestiti durante le campagne elettorali e referendarie e i criteri specifici per i programmi di informazione durante le campagne medesime (articolo 4, commi 2, 3 e 11, e articolo 5, comma 1, della legge n. 28 del 2000).

L'**articolo 8** stabilisce che la proposta di legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Discussione e attività istruttoria nelle Commissioni referenti

Le Commissioni riunite II e XII hanno iniziato l'esame della proposta in commento nella seduta del 17 gennaio 2023.

Nella seduta del 18 gennaio è stata deliberata l'adozione dell'A.C. 640, approvato dal Senato, quale testo base per il prosieguo dell'esame, e nella seduta del 19 gennaio hanno avuto luogo l'esame delle proposte emendative presentate, che sono state approvate, e la deliberazione del mandato alle relatrici a riferire favorevolmente all'Assemblea.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La Commissione I (Affari costituzionali) si è pronunciata, nella seduta del 19 gennaio 2023, sul testo base e ha espresso parere favorevole.

La Commissione V (Bilancio) esprimerà il parere all'Assemblea.