



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 64

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul femminicidio, nonché su ogni forma di  
violenza di genere**

AUDIZIONE DELLA PRORETTRICE CON DELEGA  
A LEGALITÀ, TRASPARENZA E PARITÀ DI DIRITTI  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO E ORDINARIO  
DI DIRITTO COSTITUZIONALE

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DI AMNESTY  
INTERNATIONAL

72<sup>a</sup> seduta: martedì 26 gennaio 2021

Presidenza della Presidente VALENTE

**I N D I C E****Audizione della Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 10		<i>D'AMICO</i> . . . . .	Pag. 6, 9, 10
PAPATHEU ( <i>FI-BP</i> ) . . . . .	10			

**Audizione di rappresentanti di Amnesty International**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 10, 14		<i>GROPPI</i> . . . . .	Pag. 14
			<i>MARINARI</i> . . . . .	11

*Sono presenti, in videoconferenza, la professoressa Marilisa D'Amico, prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale, e le dottoresse Tina Marinari, responsabile campagne, e Giulia Groppi, lobby and policy senior officer, rappresentanti di Amnesty International.*

*È presente, in videoconferenza, la dottoressa Francesca Ceroni, collaboratrice della Commissione, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,35.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Avverto inoltre che le audite e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati.

Preciso che, ai sensi del Regolamento interno, sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Poiché non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione della prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno di oggi reca l'audizione della prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale, professoressa Marilisa D'Amico.

Prima di introdurre la prima ospite, volevo inquadrare l'audizione odierna nell'arco del nostro percorso, rivolgendomi soprattutto ai commissari. Siamo infatti conducendo diverse indagini in contemporanea e vale dunque la pena inquadrare sempre le nostre audizioni. A volte facciamo degli *stop & go*: andiamo avanti rispetto ad alcune audizioni, ma poi torniamo indietro rispetto a vecchie indagini che possiamo completare.

Nel caso di oggi, con la professoressa Marilisa D'Amico, torniamo a un'indagine per la quale ritenevamo il ciclo di audizioni quasi completato. Però, nel corso dell'acquisizione e della visione di alcuni fascicoli da parte dei nostri consulenti, è emersa l'esigenza di ascoltare anche i pareri di costituzionaliste esperte dei diversi diritti fondamentali che noi sostanzialmente intrecciamo dentro questa indagine; diritti fondamentali sanciti dalla nostra Carta costituzionale.

Il tema che porremo alle nostre costituzionaliste è capire questi diritti di rango costituzionale, relativi soprattutto ai diritti fondamentali della persona, con particolare riguardo alle donne che subiscono violenza e ai minori. Ricorderete, infatti, come tutta l'indagine sul tema della vittimizzazione secondaria riguardi soprattutto le cause di separazione per donne che hanno subito violenza quando è in ballo tutta la partita dell'affidamento dei minori.

Rispetto a questa indagine, abbiamo acquisito fascicoli dai tribunali minorili e dai tribunali ordinari. Sono 1.500 i fascicoli che i nostri consulenti, giudici e avvocati stanno studiando, che ringrazio sempre per il lavoro prezioso che stanno svolgendo. Proprio oggi, mentre teniamo le nostre audizioni, i nostri consulenti sono in giro per tribunali minorili ad acquisire e leggere fascicoli.

Appunto leggendo questi fascicoli è emersa questa eventuale, possibile necessità di interpretare bene come le norme, soprattutto della Convenzione di Istanbul, entrino nel nostro ordinamento nel pieno rispetto, guidate sempre dalla nostra Carta costituzionale; quindi la compatibilità del nostro quadro costituzionale e come il nostro quadro costituzionale ci guidi, nell'applicazione anche della Convenzione di Istanbul, rispetto al nostro ordinamento.

Sono queste le domande che vorremmo rivolgere alla professoressa Marilisa D'Amico, che ringrazio per la consueta disponibilità, nonché per la competenza e anche la passione con la quale si dedica a questi temi a noi cari. Proverò a sintetizzare alcune domande, che abbiamo costruito insieme ai nostri esperti, ai nostri consulenti e ai nostri avvocati, per guidare un po' quest'audizione e soprattutto per fare in modo che essa sia utile, esattamente nella direzione di quanto emerso nel corso dell'indagine.

Di solito svolgiamo le audizioni prima di leggere le carte, anche per orientarci, invece vorremmo che l'odierna audizione provasse a rispondere proprio ad alcuni dubbi emersi appunto leggendo le carte. Vado a leggere le domande, così da guidare l'audizione e il tempo che concederemo alla professoressa D'Amico per rispondere ad esse a grandi linee, per poi aprire ad altre ulteriori possibili domande dei commissari, com'è nostra consuetudine.

La prima domanda riguarda quello che dicevo in precedenza, cioè come la Convenzione di Istanbul interviene rispetto al tema della gerarchia delle fonti e qual è il suo potere vincolante per gli organi giudicanti, in assenza di specifiche norme di attuazione nel diritto interno. Anche la commissione Grevio ci ha richiamato al fatto che mancano le norme di

attuazione della Convenzione di Istanbul. Pertanto vorremmo capire come tale convenzione vive nel nostro ordinamento.

Qual è, alla luce della nostra Carta costituzionale, il percorso, anche logico e giuridico, che consente di evitare l'applicazione dell'affido condiviso laddove ci troviamo di fronte a procedimenti che fanno venire alla luce percorsi di violenza? In questo caso, ci troviamo di fronte a due diritti, entrambi tutelati in termini astratti dalla nostra Costituzione e dal nostro ordinamento: una legge che prevede l'affido condiviso, ma poi ci sono i percorsi di violenza, quindi ci sono diritti in conflitto. Come vivono questi alla luce della Carta?

Il tema della bigenitorialità sembra assurgere quasi a rango di diritto superiore in alcuni casi. Su questo punto vorremmo capire come sia possibile coniugare il diritto-dovere (più dovere che diritto, ma questo ce lo dirà la professoressa D'Amico) alla luce della nostra Carta costituzionale; come, comunque, la bigenitorialità sia da considerarsi nell'ambito del nostro assetto costituzionale e come la bigenitorialità si ponga rispetto agli altri diritti (salute, sicurezza, autodeterminazione e libertà di adulti e minori).

Infine, rispetto a tutta la partita dei provvedimenti in materia di allontanamento forzoso del minore dal suo abituale ambiente di vita, come si colloca questa possibilità? Lo dico con franchezza: vorremmo capire se la Carta costituzionale ci conforta in questo ambito e, se lo fa, in che termini. Riteniamo, ovviamente, che allontanare un minore sia un fatto gravissimo. Quindi, il tema dell'interesse supremo del minore, in questo caso, come vive rispetto alla vicenda della violenza nei confronti di una madre, che per noi è violenza diretta alla madre, ma è anche violenza assistita per il minore? In questa evenienza, l'allontanamento del minore in quali casi si giustifica: soltanto nei casi di violenza, così come noi pensiamo, o in che altro modo?

Infine, ma non da ultimo, so che qualche anno fa c'è stata una sentenza in tema di plagio. La Corte costituzionale ha stabilito che tutta la partita del plagio è di difficile dimostrazione, quindi l'ha espunta dal nostro ordinamento penale. Noi, però, ritroviamo il plagio (anche se non lo chiamiamo plagio bensì alienazione) e questa storia della condizionabilità del minore da parte della madre in molti di questi processi che poi si concludono con la sottrazione dei minori alla madre, in nome di questa tendenza della madre a condizionare la formazione di una libera espressione di volontà del minore. Però, come ci è stato ricordato da alcuni soggetti con i quali abbiamo interloquito, quella è una sentenza che sostanzialmente dice che bisogna fare attenzione perché il plagio è difficilmente dimostrabile. Insomma, abbiamo visto uscire dalla porta una cosa e questa ci rientra dalla finestra, anche se non la chiamiamo più plagio ma alienazione.

Tutta questa partita, poi, è affidata sostanzialmente a consulenze tecniche, a pareri di psicologi, a perizie, che però sono difficilmente opinabili in punto di diritto da parte del giudice di primo grado e, a maggior ra-

gione, dal giudice di secondo grado, che semmai dovrebbe entrare nel merito di questa perizia, che diventa molto spesso determinante.

Quindi, alla luce di quella famosa sentenza, possiamo pensare di dire qualcosa di più puntuale e di più preciso rispetto al modo in cui queste consulenze possono essere ammesse o possono diventare determinanti nel corso del procedimento, della formazione della volontà del giudice, che poi porta alla maturazione della sentenza, e rispetto a quanto questi pareri rischino di essere poi così tanto determinanti? Cosa è ammesso e cosa non è ammesso, alla luce dei nostri principi costituzionali? Se e come possiamo intervenire nel pieno rispetto della nostra Costituzione? Come ci guida, in tutto questo mondo, la nostra Carta costituzionale?

*D'AMICO.* Ringrazio il presidente Valente e tutti i componenti della Commissione per questo invito. La vostra riflessione apre un tema centrale, proprio per un'effettiva difesa dei diritti dei soggetti coinvolti nel fenomeno della violenza.

Prima di rispondere alle domande e senza voler fare un'introduzione troppo lunga, consentitemi solamente di esporre in modo sintetico il mio punto di vista. È il punto di vista di una costituzionalista che, nell'ambito dei principi costituzionali e alla luce della Convenzione di Istanbul (che poi collocheremo nel sistema delle fonti), analizza e ha analizzato le leggi e le norme esistenti in materia.

I grandi problemi di fondo in questa materia sono proprio quelli che state affrontando voi e che fate benissimo ad affrontare attraverso le pronunce dei giudici. Infatti non possiamo dire che in Italia non ci siano in assoluto le norme o che non ve ne siano abbastanza (ed è vero che la commissione Grevio raccomanda all'Italia di attuare la convenzione per quella parte che adesso vedremo), ma in realtà vi sono già norme che andrebbero applicate meglio o applicate alla luce dei principi costituzionali e dei principi della commissione Grevio.

Quindi, il tema fondamentale è il seguente: da una parte, un sistema di tutela penale della donna; dall'altra, un codice civile e, in particolare, un'impostazione della normativa civilistica, soprattutto a partire dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, sull'affido condiviso, che presuppone, come principio assoluto e determinante, quello di un interesse del minore coincidente con il principio della bigenitorialità e non prevede oppure prevede in maniera molto limitata (e su questi raccordi poi i giudici non si parlano fra di loro) un collegamento fra l'ambito civilistico e quello penalistico.

Il Presidente ha messo in luce benissimo questi profili e la Commissione sta svolgendo un lavoro molto importante e sta approfondendo questi punti. Pertanto esiste un difetto di coordinamento fra la tutela sul piano penale e la tutela sul piano civile e vedremo adesso di ragionarci.

Prima di tutto, però, vi è la Convenzione di Istanbul. Questo è un punto importante, su cui occorre che tutti gli operatori abbiano idee molto chiare. La Convenzione di Istanbul è una convenzione internazionale, ratificata in Italia con la legge 27 giugno 2013, n. 77, però mancano ancora

alcune norme precise di attuazione. La Convenzione di Istanbul, comunque, inquadra il fenomeno della violenza in senso corretto, nel senso che non ci parla solamente di una violenza fisica ma introduce l'elemento della violenza psicologica e tutta una serie di aspetti specifici che hanno già una diretta concretezza, chiedendo poi agli Stati di introdurre norme *ad hoc*.

Le regole ci sono già, in quanto all'articolo 31 la Convenzione di Istanbul stabilisce, anche per quanto riguarda la custodia e l'affido dei bambini, che bisogna tenere conto della violenza; all'articolo 26 si preoccupa dei bambini, della vittimizzazione, della violenza assistita; all'articolo 45 parla appunto di una perdita di patria potestà nel caso in cui ci sia violenza.

Nel sistema delle fonti, allora, dove si colloca questa convenzione? Dopo la ratifica, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, la Convenzione di Istanbul entra, a tutti gli effetti, come parametro alla luce del quale poi il nostro ordinamento prevede, da una parte, che il legislatore debba attuarla e che, nel momento in cui introduce una legge, questa sia soggetta alla Convenzione di Istanbul, che è una norma di rango costituzionale introdotta attraverso l'articolo 117, primo comma.

Però non solo si rivolge al legislatore, che è obbligato al rispetto della convenzione, ma costituisce già adesso un parametro per i giudici per interpretare le norme vigenti in senso conforme alla convenzione stessa oppure per sollevare questioni di legittimità costituzionale (io ne avrei una, che suggerirei ai giudici di poter eventualmente sollevare). Questo è il primo punto importante da sottolineare.

Va anche evidenziato che la Corte costituzionale non si è occupata di una diretta violazione di norme, non sono ancora arrivate questioni di costituzionalità che abbiano come parametro un riferimento alla convenzione, però la Corte costituzionale ha citato, in alcune sue sentenze, la Convenzione di Istanbul e la stessa Corte europea ha fatto riferimento alla stessa nel famoso caso *Talpis*.

Arriviamo al tema dell'affido condiviso, dove si verifica una sorta di corto circuito con l'impostazione della legge civilistica dell'affido condiviso, che presuppone che l'interesse del minore sia coincidente sempre con un diritto alla bigenitorialità, cioè che per il minore sia preminente l'interesse ad avere un rapporto con entrambi i genitori. La norma dice al giudice sostanzialmente di valutare la possibilità di un eventuale affido non condiviso ma in via esclusiva solo quando questo sia pregiudizievole all'interesse del minore. Nei giudizi, poi, il corto circuito avviene perché i giudici danno per scontato che la pregiudizialità all'interesse del minore risieda nel fatto di non stare con entrambi i genitori.

Nell'ambito di questa valutazione concreta, a mio avviso l'articolo 155 del codice civile è incostituzionale nella parte in cui, quando vi è ipotesi di violenza nella famiglia, non sia una possibilità ma un obbligo per il giudice civile affidare il bambino in maniera esclusiva alla donna. Da questo punto di vista, nel caso appunto di violenza, i giudici dovrebbero interpretare in questo senso l'articolo 155 del codice civile, cioè alla luce

dei principi della Convenzione di Istanbul, ma si potrebbe anche sollevare una questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale per contrasto con l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, alla luce dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Naturalmente, anche qui, il raccordo non c'è. Il legislatore però ha cercato di introdurre tale raccordo, perché l'articolo 64-*bis* sulle disposizioni attuative del codice di procedura penale (il cosiddetto codice rosso) introduce l'obbligo, per l'ufficio penale, di trasmettere le norme esistenti al giudice civile, ma gli operatori sanno che quest'obbligo spesso viene disatteso. Quindi, anche da questo punto di vista, ritengo che il grande lavoro – che questa Commissione sta già facendo – sia anche quello di verificare le norme esistenti, come possano essere applicate meglio e anche interpretate in maniera corretta proprio nell'ambito di una comprensione specifica e corretta del fenomeno violenza.

Altro punto molto importante è quello del bilanciamento fra i principi. L'affido condiviso è ispirato a un principio di bigenitorialità, in cui si presuppone che l'interesse del minore sia sempre quello di avere entrambi i genitori, in qualsiasi situazione. Sappiamo, invece, che nelle situazioni di violenza non è così, anzi è esattamente il contrario. Infatti un minore che è vittima di violenza assistita può avere lesioni molto gravi della sua personalità e il fatto che lo si costringa, soprattutto in alcune ipotesi, ad avere comunque un rapporto con un genitore, lo si espone a un rischio concreto, fisico ma anche psicologico. Sicuramente questa non è un'interpretazione migliore dell'interesse del minore, almeno secondo una certa impostazione psicologica.

Naturalmente, nell'ambito dei giudizi concreti, un tema importante riguarda anche il ruolo e il rapporto fra consulenti, giudici e servizi; sappiamo che queste tematiche sono veramente molto complesse.

Dal punto di vista costituzionale, come ha ricordato benissimo il Presidente, quello che colpisce, nelle norme in tema di famiglia, è che l'articolo 30 è l'unica norma costituzionale dove il dovere dei genitori viene prima dei diritti. Esiste, dunque, un dovere dei genitori di occuparsi dei propri figli, ma non esiste un diritto a essere o a occuparsene come genitori.

Soprattutto, la Corte costituzionale ha affermato un principio che, secondo me, dovrebbe essere il *leitmotiv* per inquadrare meglio l'aspetto del bilanciamento. In una sentenza molto bella del 2002, redatta da Gustavo Zagrebelsky, si dichiarava l'incostituzionalità di una norma che vietava il riconoscimento del figlio incestuoso. Era una norma basata su una morale della famiglia superiore ai diritti dei singoli. La Corte dice che la Costituzione non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti. In altri termini, è evidente che, quando parliamo di violenza, sia fisica ma anche psicologica, abbiamo una situazione in cui sicuramente devono essere presi in considerazione prioritariamente i diritti dei singoli, delle persone, prima di tutto il diritto della donna, della madre, ma anche interpretare e arrivare a decisioni in cui, in qualche modo, non si ragiona anche sul rapporto madre-figlio. Soprattutto nei

casi di violenza assistita, sappiamo benissimo che questo è proprio il modo non corretto di interpretare il fenomeno stesso.

Quindi, una concezione della famiglia non nemica delle persone e dei loro diritti porta davvero a interpretare questo principio di bigenitorialità non come un *totem*, come un concetto astratto da garantire in assoluto, come una situazione rispetto alla quale la donna, che è in una situazione di subire violenza, debba dimostrare lei al giudice e chiedere lei l'affido esclusivo, ma al contrario che ci sia un ordinamento che si preoccupa di quella situazione e che faccia cadere questo principio, che sicuramente sarebbe un principio da famiglia ancora legato a una visione patriarcale della stessa e a un retaggio vecchio.

Naturalmente ora sto rispondendo velocemente, ma vi ho mandato un testo scritto, che potrebbe essere utile e che magari risisterò alla luce anche delle vostre domande.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa D'Amico, lo acquisiremo agli atti della Commissione.

D'AMICO. Infine, l'ultima domanda riguardava il plagio. Questa è una domanda molto importante e interessante. Quella sentenza è stata dichiarata incostituzionale per lesione del principio di determinatezza in materia penale ed è evidente che, dal punto di vista penalistico, il tema c'è. Qualsiasi fattispecie si volesse reintrodurre, anche relativamente a questo specifico aspetto (che non si chiami plagio ma condizionamento), sconterebbe il fatto della sua indeterminatezza.

Quindi, anche da questo punto di vista, l'unico suggerimento che si può dare è proprio di introdurre un rapporto più corretto fra il mondo dei giuristi, fra il diritto, fra i magistrati, e la scienza e le opinioni scientifiche. Questo è un tema rilevante: come la scienza entra nel processo? Qual è il ruolo di questi consulenti?

Non deve essere un ruolo per cui si deve soggiacere a qualsiasi giudizio, però è chiaro che il consulente deve incontrare giudici preparati che sanno fargli le domande giuste. Vi è inoltre un grande problema di difesa nel processo quando una donna non ha mezzi e, invece, un marito maltrattante ne ha e quindi può anche ricorrere ai migliori consulenti per dimostrare aspetti che non sono corretti, con uno squilibrio delle parti nel processo.

Questi sono gli aspetti concreti, non tanto a livello di norme, ma forse uno dei temi centrali è proprio quello della formazione. La magistratura sta già facendo moltissimo perché, rispetto a qualche anno fa, i giudici sono molto più preparati. Ci sono corsi di formazione al CSM che si occupano di questo tema. Ogni sede locale prevede corsi di formazione e di aggiornamento, conferenze; anche in università stiamo facendo molto, nel senso che abbiamo corsi di perfezionamento, lezioni, e siamo consapevoli.

Però nel mio ruolo di prorettrice rilevo che, nonostante tutta questa opera, anche forte, di divulgazione e di presa di coscienza, la situazione

non è semplice. Soprattutto fra le giovani generazioni, si verificano ancora situazioni che sembrerebbero incredibili e su cui bisogna lavorare tutti insieme. Pertanto, è sì una questione di norme, ma è soprattutto una questione culturale e sociale.

La proposta tecnica e normativa che suggerisco è di arrivare alla Corte costituzionale a chiedere la dichiarazione d'incostituzionalità dell'articolo 155 del codice civile nella parte in cui prevede solo la possibilità, e non l'obbligo, per il giudice di un affidamento esclusivo alla donna nei casi di violenza: quindi, senza costringere la donna a chiedere l'affidamento esclusivo.

Per il resto, ci muoviamo su un terreno molto complicato, dove però le norme della Convenzione di Istanbul hanno già una loro efficacia molto forte a livello di parametro e anche per il modo in cui dovrebbero già servire per un'interpretazione da parte dei nostri giudici di alcune norme specifiche che già abbiamo.

PAPATHEU (*FI-BP*). Chiedo alla professoressa se consegnerà alla Commissione un testo scritto.

PRESIDENTE. Senatrice Papatheu, la professoressa D'Amico ci ha inviato un testo scritto che ha letto che integrerà alla luce delle nostre richieste di questa mattina.

D'AMICO. Sì, farò un'integrazione sull'aspetto del plagio, che non avevo preso in considerazione, con riferimento specifico alla sentenza della Corte.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa D'Amico per la sua disponibilità.

Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti di Amnesty International**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di Amnesty International.

Ci spostiamo ora su un altro tema di approfondimento, che peraltro stiamo svolgendo, come ricorderete dall'ultimo Ufficio di Presidenza, con il nostro ufficio studi. Il tema è come la violenza contro le donne (in modo particolare la violenza sessuale contro le donne) venga disciplinata in ambito internazionale; come si vive questo tema e com'è disciplinata la normativa penale – e non solo – negli altri Paesi.

In questo ambito, siamo venuti a conoscenza di un'interessantissima indagine fatta da Amnesty International proprio su come lo stupro è disciplinato e inquadrato dal diritto e dagli ordinamenti normativi di molti altri Paesi. Quindi abbiamo richiesto questa audizione affinché i rappresentanti di Amnesty International ci possano illustrare le linee essenziali di questo

studio, che ovviamente acquisiremo. Esso sarà uno strumento ulteriore prezioso, che si aggiungerà alla ricerca che stanno svolgendo gli appositi uffici del Senato.

Quindi, ringraziando le due audite sin d'ora per la disponibilità, vi chiediamo di illustrare le linee essenziali dello studio cui avete accennato nel nostro incontro.

*MARINARI.* Ringrazio il presidente Valente e tutti i commissari per l'audizione odierna.

Nel 2018 Amnesty International ha diffuso un rapporto sulla situazione nei Paesi europei rispetto alla legislazione dello stupro. Dopo questa ricerca del 2018, come organizzazione che si occupa di diritti umani, abbiamo constatato che all'epoca solo 8 Paesi del Consiglio d'Europa (oggi fortunatamente sono 12) avevano una legislazione adeguata che definiva lo stupro un rapporto sessuale senza consenso. Da allora, dal 2018 fino ad oggi, come Amnesty International abbiamo lanciato una campagna europea per chiedere, a tutti i Paesi che hanno sottoscritto la Convenzione di Istanbul e non solo, di adeguare la propria legislazione nazionale. Quello che abbiamo scoperto, con la nostra ricerca nel 2018, è che ancora in tantissimi Paesi lo stupro viene riconosciuto solo quando c'è una forma di violenza, di coercizione.

Come dicevo, appunto, dei 31 Paesi sottoposti alla nostra indagine, ad oggi solo 12 tengono presente il principio del consenso all'interno della propria legislazione. Sebbene movimenti come Me Too siano arrivati anche in Europa e abbiano convinto le donne ad uscire allo scoperto con le loro denunce e con le storie degli atti di violenza che hanno subito, in realtà la fotografia che abbiamo fatto è di un'Europa che, ancora oggi, ha problemi ad accogliere forme di denuncia quando si tratta di violenza sessuale e di stupro.

Abbiamo tuttora delle leggi inadeguate, che non rispettano le richieste fatte dal diritto internazionale. Ad oggi, abbiamo leggi che fanno un chiaro riferimento solo ed esclusivamente all'uso della forza e della coercizione. Ancora più importante è che non viene sempre specificato che la violenza sessuale, lo stupro è una violazione dei diritti umani, così come viene sancito dalla Convenzione di Istanbul; è una violazione, una violenza che impedisce alle donne, che nella maggior parte sono le vittime di questa forma di violenza, di avere la possibilità di godere appieno della propria libertà sessuale, di godere appieno della propria libertà di movimento, di godere del proprio diritto alla salute, fisica e mentale. Basti pensare ai traumi e ai drammi che le donne che subiscono violenza devono poi affrontare a seguito di uno stupro.

Il fatto che la violenza sessuale sia una violazione dei diritti umani viene ricordato e ribadito troppo poco; non viene ribadito in tutte le situazioni, non viene ricordato in tutte le aule di tribunale e ovunque questo tema venga affrontato.

Noi chiediamo, anzitutto, di partire dai fatti. Da un'indagine condotta nell'Unione europea, sappiamo che una donna su venti di età superiore ai

15 anni ha subito uno stupro; che una donna su dieci di età superiore ai 15 anni ha subito una forma di violenza sessuale. Questi dati sono scioccanti e confermano e fotografano una realtà che è ancora lontana dalla possibilità di garantire i diritti delle donne a tutti i livelli. Essi raccontano di una società in cui le donne vengono ancora viste come un oggetto sessuale, un oggetto che dev'essere desiderato e posseduto da chiunque voglia.

Se non riusciamo a convincere le persone, soprattutto le donne, ad avere fiducia nel sistema giudiziario, se non riusciamo a convincere le persone che lo stupro dev'essere denunciato, che la legge è ormai diventata moderna e capace di accogliere le denunce di chiunque, fino a quando non riusciremo ad ottenere che lo stupro venga perseguito legalmente e i responsabili vengano riconosciuti colpevoli in tutti i casi, non riusciremo mai a cambiare questi dati. Abbiamo bisogno di introdurre nella nostra legislazione, come in quella degli altri Paesi europei, un chiaro riferimento alla cultura del consenso. Soprattutto, insieme dobbiamo favorire l'accesso alla giustizia di chi questa violenza l'ha subita, ponendo fine a stereotipi di genere legati a una cultura dello stupro sbagliata, erronea, falsata.

Dobbiamo lavorare a livello nazionale, così come a livello internazionale, dal momento che – come dicevo prima – sono solo 12 i Paesi che fanno un chiaro riferimento allo stupro come rapporto sessuale senza consenso. I Paesi che hanno fatto questo passo in avanti verso la modernità sono Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Regno Unito e Svezia. Tutti gli altri (compresa l'Italia) fanno riferimento allo stupro come a un atto in cui c'è una forma di violenza e di coercizione, la minaccia di usare la violenza.

Per l'azione sessuale senza consenso è prevista una pena massima di cinque anni che è inferiore a quella prevista per lo stupro, che arriva fino a dieci anni; come a dire che il sesso senza consenso sia un reato diverso, uno stupro non sia una violazione dei diritti umani al 100 per cento.

Ci sono poi Paesi come Malta in cui si parla di violenza sessuale e di stupro come un reato legato ancora alla morale e al buon andamento della famiglia, come se vi fosse un problema di onore e di morale come lo era in Italia fino al 1996. Queste definizioni sono assolutamente fuori dal sistema legislativo nel quale dovremmo muoverci, come Italia e come Europa.

Fortunatamente quello che abbiamo visto negli ultimi anni, a partire dal 2018, dopo aver compiuto questa analisi, è che le cose lentamente si stanno muovendo. Lentamente le associazioni che si occupano dei diritti delle donne stanno lavorando insieme per portare un cambiamento legislativo, affinché nel codice penale di ogni Paese, quando si definisce lo stupro, il parametro di riferimento sia il consenso, fornito o meno, da chi quella violenza l'ha subita. Non deve esserci alcun riferimento a come una persona era vestita, a cosa aveva bevuto, a cosa stava indossando, a che tipo di atteggiamento aveva intrattenuto con quella persona prima di subire la violenza.

Attraverso le indagini che abbiamo condotto, a livello nazionale ed europeo, ahimè sappiamo che ancora il 39 per cento della società civile

italiana crede che, se una donna è ubriaca o ha fatto uso di stupefacenti prima di una violenza, allora la colpa di quella violenza è sua; c'è ancora chi crede che il modo di vestire possa provocare la violenza.

Tutti questi stereotipi e tutta questa cultura dello stupro vanno assolutamente distrutti, mattone dopo mattone. Bisogna mettere al centro della nostra linea, al centro del nostro dibattito nazionale ed europeo, la cultura del consenso, dove per consenso intendiamo la volontà di fare qualcosa insieme, la volontà di due persone, o più, di fare qualcosa insieme, una qualunque attività insieme, nel totale rispetto del corpo dell'altra persona e nel totale rispetto della volontà e dei limiti psicologici e fisici nel voler fare qualcosa insieme.

Quello che voglio ricordare, quello che ricordiamo attraverso il nostro studio e la nostra campagna, è che la Convenzione di Istanbul è vincolante. È un trattato, una convenzione, che l'Italia ha ratificato nel 2013 e che ha l'obbligo di implementare anche a livello nazionale. Ovviamente questo vale per l'Italia come per tutti gli altri Paesi. Bisogna ricordare che all'articolo 36 della Convenzione di Istanbul viene ribadito che tutte le forme di violenza e di atti sessuali senza consenso, ivi incluso lo stupro, sono reati gravi, che minano appunto i diritti fondamentali di tutte le persone; che l'elemento centrale nella definizione di violenza sessuale è la mancanza del consenso della vittima. Non deve esserci alcun riferimento all'uso o alla minaccia della forza. Non è necessario chiedere la prova di una resistenza verbale e fisica. Il punto centrale è il consenso, è l'incontro di due volontà di fare qualcosa insieme. Questa definizione, anche negli atti di chiarimento della Convenzione di Istanbul e dell'articolo 36 nello specifico, ribadiscono questa necessità: l'importanza di un cambio di prospettiva, di punto di vista.

Ancora oggi, quando una persona viene violata, quando una persona subisce uno stupro, accade che le venga chiesto, in un'aula di tribunale, in una stazione di Polizia, per strada o sui giornali, com'era vestita, che cosa stesse facendo, che cosa avesse bevuto. Non riusciamo ancora a mettere al centro il concetto di consenso, così ben definito e così ben sostenuto dall'articolo 36 della Convenzione di Istanbul.

In Italia l'articolo 609-bis del codice penale parla di stupro e fa un chiaro riferimento, appunto, esclusivamente all'uso della minaccia e alla coercizione. Ebbene, chiediamo che questo articolo venga definitivamente modificato e venga messo in linea con quanto richiesto dalla Convenzione di Istanbul.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a un passo in avanti dei Paesi europei. La Danimarca è stato l'ultimo dei Paesi europei, nel dicembre 2020, ad adeguare la propria legislazione. Noi chiediamo che lo faccia anche l'Italia.

La Corte di cassazione sempre più, negli ultimi anni, si sta spingendo verso un modello consensuale vincolato, dove venga reso un esplicito no alla richiesta di un rapporto. Noi siamo qui a chiedere appunto l'introduzione di un modello consensuale nella nostra legislazione, affinché l'Italia

rispetti la Convenzione di Istanbul, che ha ratificato nel 2013 e che quindi ha l'obbligo di implementare, così come tutti gli altri Paesi europei.

*GROPPI.* Anch'io ringrazio il Presidente e i commissari per l'invito a questa audizione.

La dottoressa Marinari ha illustrato il rapporto che rappresenta un po' la base da cui Amnesty Italia è partita per il rilancio di questa campagna. È un lavoro che abbiamo cominciato l'anno scorso e che si prefigge proprio di chiedere la modifica dell'articolo 609-*bis* del codice penale.

La richiesta di essere auditi in Commissione origina proprio dai compiti della Commissione stessa, tra i quali vi è quello di monitorare la completa attuazione della Convenzione di Istanbul. Da qui partiamo per un lavoro che appunto va nella direzione di richiedere la modifica dell'articolo 609-*bis* con l'inclusione del principio del consenso. Sappiamo che questo è un tema che è stato dibattuto in Parlamento anche in passato; è un tema sicuramente non semplice, ma la volontà nostra, ovviamente, è di provare a realizzare questo cambiamento normativo e soprattutto quello culturale che ad esso si accompagna.

*PRESIDENTE.* Do per acquisito lo studio che ci è stato presentato, che stavo approfondendo mentre le nostre ospiti lo illustravano e che trovo particolarmente interessante, oltre che chiaro.

Vi ringrazio davvero per la disponibilità e il vostro prezioso lavoro, che contribuirà a costruire la nostra visione d'insieme e la lettura, da parte della Commissione, della disciplina internazionale in materia.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,30.*



