

CONTRO DISCRIMINAZIONI E VIOLENZE LEGATE A SESSO, GENERE, ORIENTAMENTO SESSUALE, IDENTITÀ DI GENERE E DISABILITÀ

*Con questo provvedimento si interviene sugli articoli 604-bis e 604-ter del Codice penale e sulla cosiddetta “legge Mancino”, n. 205 del 1993, che puniscono ogni forma di **discriminazione** e **violenza** per motivi razziali, etnici e religiosi, aggiungendo a queste motivazioni quelle legate al **sexso**, al **genere**, all’**orientamento sessuale**, all’**identità di genere** e alla **disabilità**. Quest’ultima tutela, relativa alla disabilità, è stata introdotta nel corso dell’esame in Aula, cogliendo il dialogo che c’è stato con le associazioni nelle audizioni e anche le sollecitazioni venute dall’opposizione, ad ulteriore dimostrazione che la ratio di questa legge non è di tipo ideologico, ma è volta a difendere le persone più vulnerabili da ogni atto violento e discriminatorio che possa colpirne o frenarne l’esistenza, conformemente a quanto sancito dall’articolo 3, comma secondo, della nostra Costituzione.*

*Nel complesso, va sottolineato che **non si tratta di norme** volte a **limitare** la **libertà di espressione** e di critica o la manifestazione del proprio pensiero, ma di una legge seria e civile **contro l’istigazione all’odio e alla violenza**, in nome del **rispetto della dignità di ogni individuo** e del dovere di tutelare persone che possono trovarsi in una condizione di fragilità e di vulnerabilità. Quel dovere richiamato lo scorso 17 maggio, Giornata mondiale contro l’**omofobia**, la **transfobia** e la **bifobia**, dal Presidente della Repubblica Mattarella, secondo il quale spetta allo Stato “non permettere che la propria identità o l’orientamento sessuale siano motivo di aggressione, stigmatizzazione, trattamenti pregiudizievoli, derisioni nonché di discriminazioni nel lavoro e nella vita sociale”.*

*Una cosa, dunque, sono le legittime opinioni e le condotte riconducibili al pluralismo delle idee e alla libertà delle scelte, su cui questa legge non interviene in alcun modo, altra cosa sono la concreta discriminazione e l’istigazione all’odio e alla violenza, che anche nel caso dei fenomeni di **omolesbobitransfobia** e **misoginia** o nei confronti dei **disabili** è giusto vengano colpite con le modalità già previste in altri casi dal Codice penale e dalla “legge Mancino”. Dopo di che, oltre all’aspetto repressivo, la legge*

contiene anche **aspetti di tipo preventivo-culturale e formativo**, che intendono far compiere al nostro Paese un passo in avanti lungo la strada della **completa affermazione del principio di eguaglianza e del pieno sviluppo della personalità umana**.

Ecco, di seguito, una **sintesi** di quanto contenuto nel provvedimento, che oltre a dare attuazione a specifiche indicazioni provenienti da atti dell'Unione Europea e dalla Convenzione di Istanbul, tiene ben ferme le **due stelle polari dell'articolo 3** ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali") e dell'**articolo 21** ("Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione") della nostra **Costituzione**.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del testo unificato "Disposizioni recanti misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi legati al sesso, al genere, all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alla disabilità" [C. 107, C. 569, C. 868, C. 2171, C. 2255](#) – relatore Alessandro Zan (PD) – e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

DEFINIZIONI

Nel corso dell'esame in Aula è stato approvato un emendamento che definisce i diversi concetti di cui si occupa la proposta di legge e quindi il sesso, il genere, l'orientamento sessuale e l'identità di genere, per evitare che ci fosse una vaghezza rispetto alle fattispecie, considerato soprattutto che si interviene in materia penale. Pertanto, per **sesso** si intende il sesso biologico o anagrafico; per **genere** si intende qualunque manifestazione esteriore di una persona che sia conforme o contrastante con le aspettative sociali connesse al sesso; per **orientamento sessuale** si intende l'attrazione sessuale o affettiva nei confronti di persone di sesso opposto, dello stesso sesso, o di entrambi i sessi; per **identità di genere** si intende l'identificazione percepita e manifestata di sé in relazione al genere, anche se non corrispondente al sesso, indipendentemente dall'aver concluso un percorso di transizione.

MODIFICA DELL'ARTICOLO 604-BIS DEL CODICE PENALE

L'articolo 1 del provvedimento **interviene sull'articolo 604-bis del Codice penale**, che attualmente – salvo che il fatto costituisca più grave reato – punisce: con la reclusione fino ad un anno e 6 mesi o con una multa fino a 6 mila euro chiunque propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per **motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi**; con la reclusione da 6 mesi a 4 anni chiunque in qualsiasi modo e per gli stessi motivi istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza e chiunque sempre per gli stessi motivi partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza; con la reclusione da uno a 6 anni chiunque promuove o dirige organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza sempre per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Un'aggravante speciale, con la reclusione da 2 a 6 anni, è prevista quando la propaganda, l'istigazione e l'incitamento alla discriminazione o all'odio razziale, etnico o religioso sono commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione e si fondino "in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra" come definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale.

Come detto, si interviene ora per aggiungere a quelli razziali, etnici, nazionali o religiosi i **motivi** legati al **sexso**, al **genere**, all'**orientamento sessuale**, all'**identità di genere** e alla **disabilità**, sottolineando però che tale intervento **non amplia l'ambito di applicazione del reato di propaganda, ma solo del reato di istigazione a commettere atti di discriminazione** e del reato consistente nel compimento di tali atti. Per la precisione, è prevista la pena della **reclusione fino ad un anno e 6 mesi** o di una **multa fino a 6 mila euro** per chiunque istiga a commettere o commette atti di discriminazione fondati su tali motivi e della reclusione **da 6 mesi a 4 anni** per chiunque istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza e per chiunque partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza sempre per tali motivi.

MODIFICA DELL'ARTICOLO 604-TER DEL CODICE PENALE

Il provvedimento **interviene sull'articolo 604-ter del Codice penale**, che prevede la **circostanza aggravante della finalità di discriminazione**: ad eccezione di quelli per i quali è previsto l'ergastolo, per qualsiasi reato commesso per le finalità di discriminazione o di odio o per agevolare le associazioni che hanno tra i propri scopi le medesime finalità, la **pena viene aumentata fino alla metà**.

Anche qui, con l'**articolo 2**, si aggiungono a quelli razziali, etnici, nazionali o religiosi i **motivi** legati al **sexso**, al **genere**, all'**orientamento sessuale** e all'**identità di genere** o alla **disabilità**.

SI COLPISCE L'ISTIGAZIONE ALL'ODIO E ALLA VIOLENZA, NON SI LIMITA LA LIBERTÀ D'ESPRESSIONE

Già nel **2001** la **Cassazione** (sezione V, 24 gennaio 2001, n. 31655) ha affermato, a proposito del reato di istigazione a compiere atti di discriminazione, che "l'incitamento ha un contenuto fattivo di istigazione ad una condotta, quanto meno intesa come comportamento generale, e realizza un *quid pluris* rispetto ad una manifestazione di opinioni, ragionamenti o convincimenti personali". Anche una proposta di legge della scorsa legislatura in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia (**AS 1052**), conteneva una disposizione volta a specificare che "ai sensi della presente legge, non costituiscono discriminazione, né istigazione alla discriminazione, la libera espressione e manifestazione di convincimenti od opinioni riconducibili al pluralismo delle idee, purché non istighino all'odio o alla violenza".

Ora, l'**articolo 3** di questo provvedimento ribadisce espressamente che ai fini della presente legge restano salve **la libera espressione di convincimenti od opinioni** nonché le **condotte legittime** riconducibili al **pluralismo delle idee** e alla **libertà delle scelte**, purché non idonee a determinare il concreto pericolo del compimento di atti discriminatori o violenti. Tale disposizione è stata introdotta per rendere ancora più chiaro che non c'è alcuna intenzione di incriminare o punire la legittima espressione del pensiero e che non potranno mai essere oggetto di incriminazione le idee, se non quando producono un concreto pericolo di discriminazione. Ciò quindi toglie ogni dubbio e ogni ragionevole preoccupazione sul tema della libertà delle idee, ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione. Resta fermo che la libertà di espressione non è incondizionata e assoluta: il suo esercizio deve essere bilanciato con altri diritti e altre libertà di pari rango, quali il diritto alla dignità umana e all'identità personale, all'uguaglianza e alla libertà personale.

MODIFICHE ALLA COSIDDETTA "LEGGE MANCINO"

Il decreto-legge n. 122 del 1993, convertito con modificazioni dalla legge n. 205 del 1993, la cosiddetta "**legge Mancino**", provvedeva ad inasprire le pene per i delitti previsti dalla "legge Reale" del 1975 e introduceva all'articolo 1 sanzioni accessorie in caso di condanna; all'articolo 2 sanzioni penali per chi, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli di tipo razzista, o basati sull'odio

etnico, nazionale o religioso propri o usuali delle organizzazioni di cui all'articolo 3 della legge del 1975, come anche per chi acceda a luoghi ove si svolgano competizioni agonistiche con gli emblemi o i simboli sopra citati; all'articolo 3, la circostanza aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico.

Ora, con le modifiche introdotte dall'**articolo 4**, si interviene per prima cosa sul **titolo del provvedimento**, attualmente relativo alle misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, aggiungendo il riferimento alle discriminazioni fondate sul **sexso**, sul **genere**, sull'**orientamento sessuale** e sull'**identità di genere** o sulla **disabilità**.

Si interviene poi sulle **pene accessorie** applicabili in caso di condanna per un reato di odio o di discriminazione, sempre aggiungendo i **motivi** legati al **sexso**, al **genere**, all'**orientamento sessuale** e all'**identità di genere** o sulla **disabilità** e sostituendo il riferimento ai reati previsti dalla legge del 1975 con quello al reato di cui all'articolo 604-*bis* del Codice penale e ai reati aggravati ai sensi dell'art. 604-*ter* del Codice penale.

Si prevede poi che in relazione ai delitti individuati, la prestazione di **lavoro di pubblica utilità** disciplinato dalla "legge Mancino" possa essere: condizione per la concessione della **sospensione condizionale della pena** (il giudice potrà subordinare la concessione del beneficio previsto dall'articolo 163 del Codice penale, anche quando esso venga concesso per la prima volta, alla prestazione da parte del condannato, consenziente, di un'attività non retribuita in favore della collettività); applicato laddove l'imputato avanzi richiesta di sospensione del procedimento penale con **messa alla prova**.

Sempre a proposito del lavoro di pubblica utilità, viene **eliminata la durata massima di 12 settimane**, viene specificato che il giudice può applicare la misura tenendo conto delle ragioni che hanno determinato la condotta e si stabilisce che esso possa essere prestato anche presso **associazioni di tutela delle vittime dei reati di odio e discriminazione**. Il provvedimento, inoltre, con riguardo al lavoro prestato a favore delle organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, sostituisce il riferimento agli extracomunitari con quello agli stranieri, ampliando così la platea dei destinatari, comprendendo anche i cittadini di stati membri dell'Unione europea.

A TUTELA DELLE PERSONE PIÙ VULNERABILI

L'**articolo 5** del provvedimento interviene sul Codice di procedura penale, per inserire le **persone offese** da reati commessi con odio fondato sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, tra i soggetti in condizione di

particolare vulnerabilità, condizione che giustifica, nell'ambito del procedimento penale, l'adozione di specifiche cautele soprattutto nell'assunzione delle prove.

GIORNATA NAZIONALE CONTRO L'OMOLESBOBITRANSFOBIA

L'**articolo 6** istituisce formalmente la **giornata nazionale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia**, riconoscendo nel **17 maggio** – giorno in cui nel 1990 fu cancellata l'omosessualità dall'elenco delle malattie – il giorno dedicato alla promozione della cultura del rispetto e dell'inclusione nonché al contrasto dei pregiudizi, delle discriminazioni e delle violenze motivati dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, in attuazione dei principi di uguaglianza e di pari dignità sociale sanciti dalla Costituzione. Questa giornata **esiste dal 2004 in tutto il mondo**, è riconosciuta e celebrata dalle **Nazioni Unite** ed è stata **proclamata dal Parlamento europeo** con la risoluzione del 26 aprile 2007. Essa viene già celebrata anche in Italia, come dimostrano i messaggi che in tale occasione vengono diffusi dal Presidente della Repubblica e dalle alte cariche dello Stato. Tale disposizione riconosce, dunque, **realità e prassi già ampiamente diffuse** nel Paese e ne promuove la prosecuzione.

In occasione di questa giornata, dunque, sono organizzate **cerimonie, incontri e iniziative** utili per la realizzazione di tali finalità. Le **scuole**, nel **rispetto del piano triennale dell'offerta formativa** di cui al comma 16 della legge 13 luglio 2015, n. 107, e del **patto educativo di corresponsabilità**, nonché le altre **amministrazioni pubbliche**, procedono alle relative attività compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

UNAR: ELABORAZIONE DI UNA STRATEGIA NAZIONALE

L'**articolo 7** interviene sulle competenze dell'**Ufficio per il contrasto delle discriminazioni** della Presidenza del Consiglio, l'**Unar**, demandandogli – in consultazione con le amministrazioni locali, le organizzazioni di categoria e le associazioni – l'**elaborazione** triennale di una **strategia nazionale** per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Il documento dovrà definire gli obiettivi e individuare misure relative all'educazione e istruzione, al lavoro, alla sicurezza, anche con riferimento alla situazione carceraria, alla comunicazione e ai media e dovrà individuare specifici interventi volti a prevenire e a contrastare l'insorgere di fenomeni di violenza e discriminazione fondati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

I CENTRI ANTIDISCRIMINAZIONE

L'**articolo 8, in origine**, incrementava di **4 milioni di euro**, a decorrere dal 2020, il **Fondo Pari opportunità** della Presidenza del Consiglio, per finanziare politiche per la prevenzione e il contrasto della violenza per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere e per il sostegno delle vittime, disciplinando l'istituzione di centri contro le discriminazioni e case rifugio. Il contenuto di tale disposizione è successivamente confluito nel testo dell'articolo 105-*quater* del decreto-legge n. 34/2020, come modificato da ultimo dall'articolo nell'articolo 38-*bis* del decreto-legge n. 104/2020, introdotto dalla legge di conversione, ed è dunque norma già vigente. È prevista, in particolare, la realizzazione in tutto il territorio nazionale di **centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere**, volti a prestare assistenza legale, sanitaria, psicologica, alloggio e vitto alle vittime di discriminazione e violenza motivata da orientamento sessuale e identità di genere. In conseguenza, l'articolo 8 è stato modificato dall'Aula per inserire, nel richiamato articolo 105-*quater* del DI n. 134/2020, un riferimento esplicito alle vittime dei reati previsti dagli articoli 604-*bis* del Codice penale commessi per motivi fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere della vittima ovvero di un reato aggravato, per le medesime ragioni, dalla circostanza di cui all'articolo 604-*ter* del Codice penale.

INDAGINI ISTAT

L'**articolo 9** demanda all'**Istat**, sentito l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (Oscad), lo svolgimento di **indagini**, con cadenza almeno triennale, sulle opinioni, sulle discriminazioni, sulla violenza e sulle caratteristiche dei soggetti più esposti al rischio, al fine di verificare l'applicazione della riforma e implementare le politiche di contrasto delle discriminazioni motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, oppure fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.