

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2807

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DI PIETRO, DONADI, PALOMBA, EVANGELISTI, BORGHESI, BARBATO, CAMBURSANO, CIMADORO, DI GIUSEPPE, DI STANISLAO, FAVIA, ANIELLO FORMISANO, MESSINA, MISITI, MONAI, MURA, LEOLUCA ORLANDO, PALADINI, PALAGIANO, PIFFARI, PISICCHIO, PORCINO, RAZZI, ROTA, SCILIPOTI, ZAZZERA

Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, per il contrasto dell'omofobia e della transfobia

Presentata il 14 ottobre 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — La seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati dello scorso 13 ottobre ha segnato una pagina nera della storia della nostra democrazia.

Dopo un anno di lavori in sede di Commissione Giustizia per pervenire a un testo minimale, scritto insieme al Partito democratico, e all'onorevole Enrico Costa per il Popolo della Libertà e a nome della Lega nord, l'approvazione di una pregiudiziale di costituzionalità presentata dal gruppo UDC ha interrotto il cammino della proposta di legge che voleva intro-

durire norme contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale (testo unificato degli atti Camera nn. 1658 e 1882). Rispetto al testo unificato giunto all'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati e poi respinto dall'approvazione della pregiudiziale di costituzionalità, che introduceva una circostanza aggravante relativa all'orientamento o alla discriminazione sessuale, il gruppo dell'Italia dei Valori avrebbe voluto un testo più severo, con l'estensione all'omofobia e alla transfobia delle sanzioni previste dalla cosiddetta « legge Mancino » (decreto-legge 26

aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205) per le espressioni di odio razziale, etnico e religioso. Lo volevamo perché la matrice è la stessa: è quella di chi massacrava i negri e gli ebrei e oggi è xenofoba e aggredisce i diversi, gli omosessuali e i transessuali, in nome di un tragico odio che contraddice il rispetto della diversità e del valore originario di ogni persona umana.

Nell'Aula di Montecitorio, lo scorso 13 ottobre, non si stava decidendo cosa è bene e cosa è male tra omosessualità ed eterosessualità, ne indicando come preferibile uno stile di vita, rispetto ad altri. Si discuteva, invece, di condizioni personali, quale l'omosessualità e la transessualità, si chiedeva semplicemente di esprimere un voto per punire più severamente i reati ispirati dall'omofobia e dalla transfobia, perché la violenza e la discriminazione per ragioni di orientamento sessuale o di transessualismo non sono mera violenza, ma qualcosa di più o, se si vuole, qualcosa di diverso. In altre parole, nella violenza di stampo omofobico e transfobico la peculiarità dell'orientamento sessuale della vittima, ovvero l'essere omosessuale oppure l'essere transessuale, così come l'essere donna, per fare un esempio, nella violenza sessuale contro di esse, non sono neutrali rispetto al reato, del quale costituiscono il fondamento, la motivazione e, in senso tecnico, il movente, né è neutrale rispetto ad essi l'autore del reato stesso, che si trova in uno stato soggettivo di disprezzo o odio rispetto alla vittima. Disprezzo che genera sempre sofferenza e sopraffazione.

Inizialmente, si è chiesto il rinvio del provvedimento in Commissione, ma non certo per migliorarlo o per trasformarlo, dal momento che il testo licenziato dalla Commissione era già stato ridotto al minimo possibile, addirittura escludendo le persone transessuali dalla fattispecie normativa. Infatti, il Ministro per le pari opportunità avrebbe avuto il tempo e la possibilità di presentare i propri emendamenti e le proprie proposte di modifica direttamente in Assemblea, senza la necessità di un rinvio in Commissione. Né

può ritenersi una valida ragione per il rinvio in Commissione il richiamo fatto dal Ministro per le pari opportunità all'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ratificato dall'Italia, che contiene il riferimento alle procedure con le quali le istituzioni europee prendono i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Con tale richiamo il Ministro ha inteso affermare che il ritorno in Commissione avrebbe permesso di estendere l'introduzione aggravante anche agli altri casi di discriminazione previsti dai trattati europei. In realtà l'articolo 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione indica che nella definizione e nell'attuazione di tutte le sue politiche ed azioni l'Unione mira a combattere le discriminazioni nella specie sopra elencate. Tale principio generale dell'ordinamento comunitario si ritrova anche nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam avrà lo stesso valore giuridico dei trattati comunitari. Tuttavia la richiesta di ritorno in Commissione avanzata dal Ministro appare non conforme al richiamo fatto in quanto in ambito penalistico, in Italia per tutti gli ambiti di discriminazione indicati dalla disposizione comunitaria è già prevista una tutela rafforzata, con aggravanti o attraverso la legislazione penale, ad esclusione proprio dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, intesa come efficace contrasto dell'omofobia e della transfobia. Bene sarebbe rivedere tutte le discipline di protezione di rilievo penalistico attribuito agli ambiti individuati a livello comunitario, tuttavia, ci sembra evidente, non è la proposta di legge che vuole introdurre l'aggravante contro l'omofobia e la transfobia la *sedes materiae* e il momento in cui fare ciò. A meno che il richiamo ai principi comunitari non sia solo strumentale e finalizzato ad impedire che coloro che, unici tra gli ambiti di discriminazione individuati, non ricevano una specifica

tutela da parte dell'ordinamento penale, a fronte dell'esecrabilità e del numero di reati di cui sono vittima, continuano a non averla. A nulla è servito però il voto a favore del proseguimento dell'esame in Assemblea, perché quello sulla pregiudiziale di costituzionalità ha ribaltato la situazione e ha addirittura affossato definitivamente il provvedimento.

L'importanza della presente proposta di legge sta in tre motivi essenziali, oltre che nel fatto di tentare di porre rimedio all'errore madornale di cui si è macchiata l'Assemblea della Camera dei deputati respingendo il testo a cui si era giunti dopo mesi di lavoro intenso in Commissione.

Il primo motivo è il più generale: riteniamo che la qualità di una democrazia si riconosca distintivamente dall'atteggiamento limpido di rispetto e di difesa da parte della politica verso le minoranze, quindi è necessario dare un segno del valore della democrazia italiana e della nostra civiltà giuridica ai nostri stessi cittadini e a tutti i cittadini del mondo.

Il secondo motivo è che il progresso, sia esso giuridico, tecnologico, economico, culturale o spirituale, in una parola umano, va nella direzione dell'apertura e dell'integrazione di tutte le forze che a questo progresso vogliono partecipare. O, con altre parole, che sono incise nitide nell'articolo 3 della Costituzione, deve tendere all'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del nostro Paese. Tutto ciò che sollecita l'esclusione, il frammentamento e le contrapposizioni è antistorico e regressivo, non fa altro che rallentare la coesione del tessuto sociale e le sue istanze di futura crescita e sviluppo. Quindi va contrastato.

Il terzo motivo essenziale per cui è importante questa proposta di legge è contenuto in una riflessione: discriminare vuol dire dividere, dividere vuol dire separare, separare vuol dire allontanare. La parte che viene allontanata nei casi di omofobia e transfobia è quella degli omosessuali e dei *trans*. Ma a guardare bene, tutti i fenomeni di discriminazione chi veramente divide dalla società civile è chi

pratica l'omofobia così come l'odio razziale o la discriminazione religiosa portandole talvolta ad estreme conseguenze. La separazione di questi individui, spesso organizzati in gruppi, dal resto della società è una realtà che deve far riflettere tutti. Infatti, il vivere in qualche modo separati dal tessuto sociale, « allontanarsi », genera situazioni di illegalità sempre più gravi. Oggi è evidente che sono le minoranze sessuali a essere prese di mira perché « diverse », domani potranno esserlo gli anziani o i disabili perché considerati « inutili » o chi ha i capelli biondi perché « troppo nordico » e via dicendo.

Per favorire la legalità, mantenere in vita il tessuto connettivo della socialità e il vivere civile è necessario bloccare con una legge chiara e forte il singolo o il gruppo che si arrogano il diritto di regolare la vita e i modelli pacifici di un altro individuo o gruppo che sia portatore di una qualche differenza.

L'attuale crescita esponenziale degli atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o fondati sull'identità sessuale o di genere, spesso prodromico alla realizzazione di più gravi crimini o alla realizzazione di atti emulativi, deve ricevere fermo e sicuro contrasto nell'ambito di ogni democrazia moderna; come ha già avuto modo di affermare la Suprema Corte (Cassazione, sezione 1, sentenza n. 341 del 28 febbraio 2001), « Le norme in tema di repressione delle forme di discriminazione razziale, oltre a dare attuazione ed esecuzione agli obblighi assunti verso la comunità internazionale con l'adesione alla Convenzione di New York, costituiscono anche applicazione del fondamentale principio di uguaglianza indicato nell'articolo 3 della Costituzione ».

Proprio in attuazione di tali obblighi è stata emanata la legge 13 ottobre 1975, n. 654, la quale, all'articolo 3, prevede la punizione di ogni forma di istigazione alla discriminazione o alla violenza, nonché degli atti che possano favorire la successiva concretizzazione di tali condotte. Lo stesso articolo colpisce la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio

razziale o etnico, ovvero chi istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Il testo originario della legge 22 maggio 1975, n. 152, cosiddetta « legge Reale » stabiliva l'applicazione della sanzione penale solo per le discriminazioni e le violenze « nei confronti di persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale ». Nel 1993, con il decreto-legge n. 122 del 26 aprile, cosiddetto « decreto Mancino », convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, vennero introdotte altre norme a tutela di altre fattispecie ed altre ancora ne furono introdotte in fase di conversione in legge, fino ad arrivare all'elenco attualmente presente nell'articolo 3 della legge n. 654 del 1975. Merita precisare che la stessa legge trova applicazione anche nei casi di discriminazione e violenza per motivo dell'appartenenza ad una minoranza linguistica, come previsto dall'articolo 18-*bis* della legge 15 dicembre 1999, n. 482.

L'introduzione della sanzione contro le manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso era stata originariamente prevista dall'articolo 2 della legge 8 marzo 1989, n. 101, poi ripreso nella legge Reale in fase di conversione del citato decreto Mancino nel 1993.

Come si evince dal breve *excursus* che precede, la legge è stata modificata più volte per estendere a situazioni diverse, siano esse condizioni personali ascritte o frutto di libera scelta o convincimento, la tutela penale prevista dalla norma.

La presente proposta di legge si pone due obiettivi di grande rilevanza: da un lato intende ripristinare, con lievi modifiche, l'articolo 3, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 13 ottobre 1975, n. 654, nel testo introdotto dall'articolo 1 della legge Mancino, da un altro lato intende estenderne l'applicazione alle discriminazioni motivate dall'identità di genere o dall'orientamento sessuale.

L'articolo 3 della legge citata, che ratifica e dà esecuzione alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, è stato

infatti successivamente modificato dall'articolo 13 della legge 24 febbraio 2006, n. 85, sotto due profili: la descrizione della condotta incriminata e le pene previste.

Nel testo risultante dalle modifiche apportate nel 1993, la disposizione prevedeva infatti la reclusione fino a tre anni per chiunque diffondesse in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incitasse a commettere o commettesse atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. La legge n. 85 del 2006 ha dimezzato la pena della reclusione (ora prevista fino a un anno e sei mesi) e ha introdotto la pena della multa fino a 6.000 euro, in alternativa a quella della reclusione; sotto un altro profilo, la condotta è stata ridefinita modificando il termine « diffusione » con quello di « propaganda » e sostituendo il termine « incitamento » con quello di « istigazione ».

Perché ora si chiede il ripristino del testo antecedente le modifiche del 2006? Perché è evidente che nel corso degli anni il legislatore è intervenuto con leggi successive diminuendone l'efficacia.

La legge n. 85 del 2006, infatti, non punendo più la diffusione delle idee discriminanti ma la propaganda, e non più l'incitamento a discriminare o a delinquere ma l'istigazione, introduce modifiche che potrebbero sembrare solo terminologiche ma che in realtà dal punto di vista della legge penale introducono fattispecie più circoscritte e riducono il numero dei comportamenti punibili.

Tra le condizioni personali che la legge Mancino-Reale protegge, la presente proposta di legge aggiunge l'omosessualità e la transessualità. Per quanto già illustrato innanzi, questa modifica alla legge è dunque necessaria e urgente: il clima di questi ultimi anni, completamente degenerato negli ultimi mesi e giorni, non è che l'estremo segnale di un vuoto legislativo che va colmato, così come già fatto in altre nazioni, sia europee che extra-europee.

Riteniamo che i casi che hanno riempito le cronache di pestaggi, minacce e insulti a omosessuali e persone *trans* fac-

ciano parte di una *excalation* che va fermata con decisione.

La recrudescenza degli episodi di omofobia a cui stiamo assistendo si può ascrivere a varie ragioni politiche, sociali ed economiche.

Una delle cause del dilagare della discriminazione sessuale e legate all'identità di genere delle persone *trans* in Italia si può ricondurre alla condizione politica, o meglio, alla mancanza di una volontà politica scevra da pregiudizi, che voglia legiferare riguardo la tutela e i diritti delle persone omosessuali e *trans*. La relazione per il 2008 della Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato come, nei Paesi in cui le coppie di fatto hanno un riconoscimento sociale e una legislazione in materia, i comportamenti discriminanti rispetto al sesso e al genere siano diminuiti. I fatti dimostrano una cosa tanto importante quanto ovvia, e cioè che laddove lo Stato riconosce all'origine come uguali alle altre le coppie formate da persone dello stesso sesso, anche gli individui sono portati ad accettare l'orientamento sessuale delle persone omosessuali come una condizione personale identica a quella eterosessuale, benché diversa dalla propria, e a non vedere in tale altro orientamento l'espressione di un gusto o di una tendenza sessuale, ma di una condizione complessiva dell'essere umano che ama e soffre e costruisce la sua vita, ordinaria quanto quella degli altri, insieme ad una persona del suo stesso sesso. In Italia, quindi, proprio il vuoto legislativo lasciato da proposte di legge mai più prese in considerazione dal passato Governo e da quello presente (che addirittura nega una tutela penale specifica contro le discriminazioni e le violenze di cui sono oggetto gli omosessuali e le persone *trans*), crea terreno fertile per i provocatori e gli intolleranti.

L'articolo 1 della presente proposta di legge reintroduce, in luogo della propaganda, la condotta della diffusione, in qualsiasi modo, delle idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale; prevede nuovamente, sia alla lettera *a*), sia alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 654 del 1975, la condotta di

incitamento in luogo dell'istigazione (fattispecie più circoscritta), in linea con la citata Convenzione e con lo stesso articolo 3, comma 3 (il quale incrimina l'associazione a fine di incitamento dell'odio razziale).

Le pene previste differiscono per la gravità delle condotte realizzate. In caso di incitamento a commettere o di commissione di atti di discriminazione è prevista la reclusione fino a tre anni, eliminando l'alternatività con la multa come previsto dalla riforma del 2006. In caso di incitamento alla violenza o di commissione di atti violenti, la pena prevista rimane invariata rispetto al testo attualmente in vigore e va da sei mesi a quattro anni.

Agli ambiti di discriminazione considerati dall'articolo 3 della citata legge n. 654 del 1975 la presente proposta di legge aggiunge l'omofobia e la transfobia.

Le modifiche apportate alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 654 del 1975 consentono di reprimere con efficacia ogni forma di esternazione concernente la superiorità e l'odio razziale e la discriminazione per tutti gli altri ambiti considerati dalla disposizione che assumono caratteristiche di diffusività nell'ambito del tessuto sociale tali da cagionare un serio allarme in ordine alla possibile successiva realizzazione di atti di discriminazione.

L'articolo 2 introduce modifiche al citato decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205 (decreto Mancino). Le modifiche apportate riguardano l'inserimento dell'omofobia e della transfobia tra le condizioni personali protette dalla legge. In particolare viene operata una modifica formale al titolo della legge e alla rubrica dell'articolo 1.

Le modifiche così introdotte, grazie anche al richiamo all'articolo 3 della legge Reale, consentono di punire anche i reati commessi per motivi di omofobia e di transfobia.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 122 del 1993, dispone infatti che il tribunale può prevedere, con la sentenza di condanna, la

comminazione delle pene accessorie che la disposizione elenca.

Importante in questo senso risulta la previsione che il reo fornisca attività non retribuita a favore della collettività, ponendosi tale pena accessoria come idonea ad una vera riabilitazione del reo.

L'articolo 2, inoltre, modificando il comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, fa sì che i reati motivati da intenti discriminatori a danno delle persone omosessuali e transessuali, così come già è previsto per tutte le altre condizioni discriminate previste dalla norma, siano aggravati da tale circostanza, con l'aumento della pena inflitta fino alla metà, tranne nel caso di reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo. Il secondo comma dell'articolo 3 del decreto Mancino prevede inoltre che le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98 del codice penale, concorrenti

con l'aggravante di cui al comma 1, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.

Allo stesso comma 1 dell'articolo 3, l'articolo 2 della proposta di legge sostituisce la parola « finalità » con la parola « motivi », evitando in tal modo che i reati commessi con motivazioni discriminatorie, quale che sia la condizione discriminata, siano considerati reati di dolo specifico che pongono notevoli problemi di accertamento, di non facile soluzione, in capo all'autorità giudicante.

Si vuole ricordare, infine, che il decreto Mancino contiene anche disposizioni processuali, prevedendo che per i reati aggravati dalla circostanza di cui all'articolo 3, comma 1, si procede in ogni caso d'ufficio.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Modifiche all'articolo 3 della legge
13 ottobre 1975, n. 654).*

1. Il comma 1 dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 4 della convenzione, è punito:

a) con la reclusione fino a tre anni chiunque, in qualsiasi modo, diffonde idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o fondati sull'omofobia o sulla transfobia;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o fondati sull'omofobia o sulla transfobia ».

2. Al comma 3 dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, le parole: « o religiosi » sono sostituite dalle seguenti: « , religiosi o fondati sull'omofobia o sulla transfobia ».

ART. 2.

*(Modifiche al decreto-legge 26 aprile 1993,
n. 122, convertito, con modificazioni, dalla
legge 25 giugno 1993, n. 205).*

1. Al titolo del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, le parole: « e religiosa » sono sostituite dalle

seguenti: « , religiosa o fondata sull'omofobia o sulla transfobia ».

2. Alla rubrica dell'articolo 1 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, le parole: « o religiosi » sono sostituite dalle seguenti: « , religiosi o fondati sull'omofobia o sulla transfobia ».

3. Al comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la parola: « finalità » è sostituita dalla seguente: « motivi »;

b) dopo le parole: « o religioso » sono inserite le seguenti: « o per motivi fondati sull'omofobia o sulla transfobia ».

