



Contrasto dell'omofobia e della transfobia nonché delle altre discriminazioni riferite all'identità sessuale

A.C. 107

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	107
Titolo:	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 nonché delle altre discriminazioni riferite all'identità sessuale
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	consultiva
Stato dell'iter:	in corso d'esame in commissione

Contenuto

Il testo unificato degli AAC. 107, 569, 868, 2171 e 2255 si compone di 9 articoli attraverso i quali, anzitutto, modifica i delitti contro l'uguaglianza previsti dagli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale, per aggiungere alle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi gli **atti discriminatori fondati "sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere"**.

Il provvedimento **non definisce** i quattro diversi concetti.

Come è noto, con l'espressione "**sesso**" si individua il complesso dei caratteri anatomici, morfologici, fisiologici che determinano e distinguono, tra gli individui di una stessa specie animale o vegetale, i maschi dalle femmine. Nel nostro ordinamento è anzitutto la Costituzione ad utilizzare questo termine all'[articolo 3](#), laddove si afferma il principio di uguaglianza "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali", e all'[articolo 51](#), in base al quale "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge". Anche il legislatore ordinario ha ampiamente utilizzato il concetto, da ultimo e per i profili che rilevano in questa sede, per disciplinare la "rettificazione di attribuzione di sesso" ([legge n. 164 del 1982](#)) o le "unioni civili tra persone dello stesso sesso" ([legge n. 76 del 2016](#)).

Anche l'espressione "**orientamento sessuale**" è già utilizzata nella legislazione italiana, che non ne fornisce una definizione. Ad esempio:

- nel Codice della privacy ([d.lgs. n. 196 del 2003](#), come modificato dal recente D.lgs. n. 101 del 2018) che, all'art. 60 inserisce i dati relativi alla vita sessuale e all'orientamento sessuale della persona tra i dati il cui trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale;
- nel [D.Lgs. n. 216 del 2003](#), di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, che introduce la locuzione anche nello statuto dei lavoratori (L. 300/1970, art. 15), senza peraltro darne una definizione;
- nel [D.Lgs. n. 165 del 2001](#) (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), il cui art. 7 afferma che le pubbliche amministrazioni «garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro»;
- da ultimo, nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975, come modificata dal recente [D.Lgs. n. 123 del 2018](#)) che all'art. 1 impone di improntare il trattamento penitenziario ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine, tra l'altro, a sesso, identità di genere e orientamento sessuale e che richiama i due concetti (orientamento sessuale e identità di genere) in numerose altre disposizioni.

Il testo unificato adottato come testo base reprime altresì gli atti discriminatori fondati sul genere e sull'identità di genere. Il "genere" (dal latino *genus* e, a partire dall'antico francese *gendre* diffusosi in inglese

nella forma *gender*) viene comunemente utilizzato per riferirsi ai ruoli di genere come modelli di relazione, aspettative, vincoli ed opportunità diverse tra uomini e donne, e in questo si distingue da sesso, che invece rimanda alla natura biologica del maschile e del femminile e quindi alla dimensione fisiologica. L'espressione "genere" è comunemente usata nel nostro ordinamento per riferirsi ai due diversi sessi (ad esempio, la legge elettorale per la Camera prevede che nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50% e che nella successione interna delle liste i candidati siano collocati secondo un ordine alternato di genere; nella legislazione giuslavoristica si mira a garantire l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne, assicurando che le differenze di genere non siano causa di discriminazione diretta o indiretta).

Talvolta, quando "genere" è attribuito di un sostantivo, come nelle espressioni "diseguaglianze di genere", "politiche di genere" o "violenza di genere", fa implicito riferimento al genere femminile. Così, il d.l. n. 93 del 2013, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*, motivava l'intervento d'urgenza con "il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne" che rendono necessaria l'introduzione di "misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne".

Diverso è il significato dell'espressione "identità di genere" che ha per la prima volta trovato ingresso in un testo normativo con la [Direttiva 2011/95/UE](#) che l'ha ritenuta identificativa degli aspetti connessi al sesso che possono costituire motivi di persecuzione, soprattutto ove sia evidente un contrasto tra i dati anagrafici e la rappresentazione esterna di un genere diverso. Nell'ordinamento interno tale disposizione è stata recepita con il [D.Lgs. n. 18 del 2014](#), sull'attribuzione della qualifica di rifugiato, che individua tra i motivi di persecuzione (art. 8) l'appartenenza a un particolare gruppo sociale che può identificarsi anche con riferimento all'identità di genere. Utilizza inoltre l'espressione "identità di genere" dal 2018 anche l'ordinamento penitenziario (v. *sopra*), unitamente all'espressione "orientamento sessuale". In merito, la Corte costituzionale con la **sentenza n. 221 del 2015**, in materia di rettificazione giudiziale dell'attribuzione di sesso, ha affermato che il «diritto all'identità di genere» è «elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona». Nello stesso senso la Corte si esprime con la **sentenza n. 180 del 2017** nella quale ribadisce *"che va ancora una volta rilevato come l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisca senz'altro espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere"*.

In particolare, l'**articolo 1** novella l'art. 604-bis c.p. (intervenendo sulla rubrica e sui primi due commi), per aggiungere ad alcune delle condotte ivi richiamate i motivi di discriminazione fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

Attualmente, l'art. 604-bis del codice penale (già art. 3 della legge 654/1975, di ratifica ed esecuzione della Convenzione contro il razzismo adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966) punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato:

- chiunque propaganda 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 (primo comma, lett. a): reclusione fino ad un anno e 6 mesi o multa fino a 6.000 euro);
- chiunque, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (primo comma, lett. b): reclusione da 6 mesi a 4 anni);
- chiunque partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (secondo comma: reclusione da 6 mesi a 4 anni);
- chiunque promuove o dirige organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (secondo comma: reclusione da 1 a 6 anni).

Il terzo comma dell'art. 604-bis, infine, prevede un'aggravante speciale (reclusione da 2 a 6 anni) quando la propaganda, l'istigazione e l'incitamento alla discriminazione o all'odio razziale, etnico o religioso siano 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 (art. 6, crimine di genocidio; art. 7, crimini contro l'umanità; art. 8, crimini di guerra), ratificato dall'Italia con la legge n. 232 del 1989.

Nel modificare la lett. a) dell'art. 604-bis il testo base **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.

La Cassazione (Sez. V, 24 gennaio 2001, n. 31655) ha affermato che il reato di istigazione a compiere atti di discriminazione non si pone in contrasto con il diritto di libera manifestazione del pensiero, sancito nell'art. 21 Cost., in quanto «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».

Si ricorda, peraltro, che l'**A.S. 1052**, approvato dalla Camera nella scorsa legislatura, 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, né le condotte conformi al diritto vigente ovvero anche se assunte all'interno di organizzazioni che svolgono attività di natura politica, sindacale, culturale, sanitaria, di istruzione ovvero di religione o di culto, relative all'attuazione dei principi e dei valori di rilevanza costituzionale che connotano tali organizzazioni».

In conseguenza delle novelle proposte all'art. 604-bis c.p., per le discriminazioni per motivi di sesso, di genere, di orientamento sessuale e di identità di genere sono previste le seguenti pene:

- reclusione fino ad un anno e 6 mesi o multa fino a 6.000 euro per chiunque istiga a commettere o commette atti di discriminazione fondati su tali motivi (primo comma, lett. a);
- reclusione da 6 mesi a 4 anni per chiunque istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per tali motivi (primo comma, lett. b);
- reclusione da 6 mesi a 4 anni per chiunque partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per tali motivi (secondo comma).

Normativa vigente	Testo unificato adottato come testo base
Codice penale Sezione I-bis <i>Dei delitti contro l'eguaglianza</i> Art. 604-bis	
<i>Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa.</i>	<i>Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa</i> o fondata sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.
Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito:	<i>Identico:</i>
a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda 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;	a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda 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 oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere;
b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.	b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.
È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.	È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.
Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano 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 dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale.	<i>Identico.</i>

L'**articolo 2** del testo base modifica l'art. 604-ter c.p. integrando l'**aggravante di discriminazione** con i motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

L'articolo 604-ter c.p. (già articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) prevede la **circostanza aggravante della**

finalità di discriminazione: per qualsiasi reato - ad eccezione di quelli per i quali è previsto l'ergastolo - 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** (primo comma).

In caso di concorso di circostanze, il giudice non può ritenere le attenuanti equivalenti o prevalenti rispetto all'aggravante della finalità di discriminazione e le eventuali diminuzioni di pena devono essere calcolate sulla pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante. Tale principio non opera rispetto all'attenuante della minore età (secondo comma).

La giurisprudenza della Cassazione ha stabilito che al fine della configurazione dell'aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, non è necessario che la condotta incriminata sia destinata o, quanto meno, potenzialmente idonea a rendere percepibile all'esterno ed a suscitare il riprovevole sentimento o, comunque, il pericolo di comportamenti discriminatori o di atti emulativi, giacché ciò varrebbe ad escludere l'aggravante in questione in tutti i casi in cui l'azione lesiva si svolga in assenza di terze persone (Sez. V, sent. n. 37609 del 11-07-2006). In altra sentenza sempre del 2006 (Sez. V, sentenza n. 42258 del 2006) la Cassazione ha affermato che «La finalità di odio o di discriminazione prevista come circostanza aggravante (art. 3 del D.L. 26 aprile 1993 n. 122) non può essere confusa con i "motivi" dell'azione criminosa, dovendo questa risultare non semplicemente il frutto di riconoscibili pulsioni interne di un certo tipo (eventualmente valutabili sotto diversi profili quali, ad es., quelli di cui all'art. 61 n. 1 c.p.), ma lo strumento per il conseguimento, da parte dell'agente, di obiettivi costituiti: -quanto all'odio, proprio dalla sua voluta e ricercata manifestazione, onde renderlo percepibile all'esterno dal destinatario dell'azione criminosa e, eventualmente, anche da terzi estranei; -quanto alla discriminazione, dall'adozione di comportamenti che non si limitino ad esprimere sentimenti di generico rifiuto o di antipatia, pur se possano ritenersi censurabili, ma (secondo la nozione di "discriminazione" contenuta nell'art. 1 della Convenzione di New York del 7 marzo 1966, resa esecutiva in Italia con la legge 11 ottobre 1975 n. 654), abbiano "lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica» .

Conseguentemente, quando un reato (per il quale l'ordinamento non preveda già la pena dell'ergastolo) sia commesso per tali finalità, la pena prevista è aumentata fino alla metà.

Normativa vigente	Testo unificato adottato come testo base
Codice penale Sezione I-bis <i>Dei delitti contro l'eguaglianza</i> Art. 604-ter Circostanza aggravante	
Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità la pena è aumentata fino alla metà.	Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere , ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità la pena è aumentata fino alla metà.
Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma, 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.	<i>Identico.</i>

L'**articolo 3** interviene sulla c.d. Legge Mancino (decreto-legge n. 122 del 1993), che completa la legislazione di contrasto delle discriminazioni prevedendo le sanzioni accessorie in caso di condanna per discriminazione (articolo 1) e ulteriori sanzioni penali (articolo 2).

Anzitutto, il testo base modifica il **titolo del provvedimento**, attualmente relativo alle misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, aggiungendovi il riferimento alle discriminazioni fondate sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

Interviene poi sull'**art. 1 del decreto-legge**, relativo alle **pene accessorie** applicabili in caso di condanna per un reato di odio o di discriminazione.

L'elenco delle pene accessorie che il giudice può decidere di applicare non è modificato dal provvedimento in commento e comprende l'obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività, l'obbligo di permanenza in casa entro orari determinati, la sospensione della patente di guida o del passaporto, il divieto di detenzione di armi e anche il divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale.

Il testo base integra, anche in questo caso, il contenuto della rubrica dell'articolo, aggiungendo la discriminazione fondata sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

Modifica, poi, (lett. a), n. 1), il campo d'applicazione delle pene accessorie, intervenendo sul comma 1-bis:

- sostituendo il riferimento ai reati previsti dalla legge del 1975, con quello al reato di cui all'art. 604-bis

c.p. e ai reati aggravati ai sensi dell'art. 604-ter c.p. Si ricorda che il d.lgs. n. 21 del 2018 ha spostato dalle leggi speciali al codice alcune fattispecie penali, tra le quali quelle relative alla discriminazione; pertanto la modifica ha una funzione di coordinamento normativo;

- **limitando l'applicabilità delle pene accessorie** in caso di condanna per un **delitto di genocidio**, alla sola ipotesi di accordo per commettere un delitto di genocidio poi non commesso, di cui all'[art. 7, comma 2, della legge n. 962 del 1967](#). Attualmente le pene accessorie del comma 1-bis possono essere applicate a fronte di qualsiasi condanna per un delitto previsto dalla legge sul genocidio.

Si ricorda che la [legge 9 ottobre 1967, n. 962](#) (*Prevenzione e repressione del delitto di genocidio*) punisce, oltre agli atti "concreti" volti a distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale, provocando la morte o lesioni personali gravi o gravissime (art. 1), anche la deportazione a fini di genocidio (art. 2), con aggravanti in caso di morte (art. 3); punisce altresì (artt. 4 e 5) il genocidio, rispettivamente, mediante limitazione delle nascite o sottrazione di minori. Inoltre, all'art. 8, la legge n. 962 punisce la pubblica istigazione e apologia dei delitti di genocidio (indicati dagli articoli da 1 a 5 della legge).

Il provvedimento all'esame della Commissione, dunque, consente l'applicazione delle pene accessorie solo a fronte di una condanna per il delitto di accordo tra più persone allo scopo di costringere persone appartenenti ad un gruppo nazionale etnico, razziale o religioso, a portare marchi o segni distintivi indicanti la appartenenza al gruppo stesso, e il fatto non si realizza (art. 7, comma 2, della legge). In conseguenza di tale modifica si impedisce, ad esempio, l'applicazione delle pene accessorie in caso di condanna per pubblica istigazione e apologia dei delitti di genocidio (art. 8, legge n. 962/1967). Si ricorda, inoltre, che il restringimento del campo d'applicazione delle pene accessorie potrebbe comportare il venir meno di pene accessorie già irrogate.

- **estendendo l'applicabilità delle pene accessorie** alle condanne per i delitti di cui all'[art. 2 del d.l. n. 122 del 1993](#).

Si tratta dei reati che puniscono:

- chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri delle organizzazioni di cui all'art. 604-bis c.p. (art. 2, comma 1: reclusione fino a 3 anni e multa da 103 a 258 euro);
- chiunque acceda ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche con gli emblemi o i simboli sopra citati (art. 2, comma 2: arresto da 3 mesi ad un anno).

La lett. a), n. 2, sostituisce il comma 1-ter per prevedere - in relazione ai delitti individuati dal comma 1-bis - che la prestazione di **lavoro pubblica utilità** disciplinato dalla Legge Mancino (v. *infra*) possa essere:

- condizione per la concessione della **sospensione condizionale della pena**. Il giudice potrà infatti subordinare la concessione del beneficio previsto dall'art. 163 c.p., anche quando esso venga concesso per la prima volta, alla prestazione da parte del condannato di un'attività non retribuita in favore della collettività, purché il condannato stesso vi consenta;

Si ricorda che in base all'art. 163, comma 1, c.p., nel pronunciare sentenza di condanna alla reclusione o all'arresto per un tempo non superiore a due anni, ovvero a pena pecuniaria che, sola o congiunta alla pena detentiva e raggugliata a norma dell'art. 135, sia equivalente ad una pena privativa della libertà personale per un tempo non superiore, nel complesso, a due anni, il giudice può ordinare che l'esecuzione della pena rimanga sospesa per il termine di cinque anni se la condanna è per delitto o di due anni se la condanna è per contravvenzione. L'art. 167 c.p. prevede che il reato sia estinto qualora il condannato, nei suddetti termini, non commetta altro delitto o contravvenzione.

L'applicazione del beneficio è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice il quale deve tenere conto del ravvedimento del reo e della gravità del reato commesso.

In base all'art. 165 c.p. la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni, al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso e alla pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno; può altresì essere subordinata, salvo che la legge disponga altrimenti, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, **ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa**, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.

La sospensione condizionale della pena, quando è concessa a persona che ne ha già usufruito, deve essere sempre subordinata all'adempimento di uno degli obblighi previsti nel comma precedente.

- applicato laddove l'imputato avanzi richiesta di sospensione del procedimento penale con **messa alla prova**.

In base agli artt. da 168-bis a 168-quater c.p., significativamente inseriti tra le disposizioni relative alle cause estintive del reato, nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria), ovvero per uno dei reati in relazione ai quali l'articolo 550, comma 2, c.p.p. prevede la citazione diretta a giudizio, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La misura consiste in condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ove possibile in misure risarcitorie del danno, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità. Quest'ultimo consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le

aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore. Al termine della misura, se il comportamento dell'imputato è valutato positivamente, il giudice dichiara l'estinzione del reato, restando comunque applicabili le eventuali sanzioni amministrative accessorie.

A fronte della commissione di un reato di odio o discriminazione, dunque, il lavoro di pubblica utilità può essere sia applicato prima della condanna - all'imputato che chiedi la messa alla prova - che dopo la condanna, per evitare l'applicazione della pena, con l'istituto della sospensione condizionale (comma 1-ter) che, infine, applicato a titolo di sanzione accessoria (comma 1-bis).

Con la **modifica del comma 1-quater** (lett. a), nn. 3 e 4), relativo al lavoro di pubblica utilità:

- viene **eliminata la durata massima di 12 settimane**. In merito,
 - per la sospensione condizionale della pena è il codice penale a stabilire che la prestazione lavorativa non può avere una durata superiore alla pena sospesa;
 - nella messa alla prova non è contemplata la durata massima, ma si ritiene che essa non possa superare un anno, quando si tratti di reati puniti con pena pecuniaria, o due anni quando si tratti di reati puniti con pena detentiva;
 - per quanto riguarda invece il lavoro di pubblica utilità come pena accessoria, l'eliminazione del termine di 12 settimane dovrebbe comportare l'applicazione dell'art. 37 c.p. a mente del quale se la durata della pena accessoria temporanea non è espressamente determinata essa "ha una durata eguale a quella della pena principale inflitta".
- viene specificato che il giudice può applicare la misura tenendo conto delle ragioni che hanno determinato la condotta.

La **modifica del comma 1-quinquies**, relativa all'oggetto del lavoro di pubblica utilità, è volta a prevedere 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; si tratta di un ampliamento della platea dei destinatari in quanto il termine "stranieri" ricomprende anche i cittadini di stati membri dell'Unione europea.

Normativa vigente	Testo unificato adottato come testo base
Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122	
<i>Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa</i>	<i>Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica, religiosa o fondata sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere</i>
Articolo 1	
<i>Discriminazione, odio o violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi</i>	<i>Discriminazione, odio o violenza per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere</i>
1. [sostituiva l'art. 3 della legge del 1965, ora artt. 604-bis e 604-ter c.p.].	
1-bis. Con la sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, o per uno dei reati previsti dalla legge 9 ottobre 1967, n. 962, il tribunale può altresì disporre una o più delle seguenti sanzioni accessorie:	1-bis. Con la sentenza di condanna per uno dei delitti di cui all'articolo 604-bis, ovvero per un delitto aggravato dalla circostanza di cui all'articolo 604-ter del codice penale, nonché per il delitto previsto all'articolo 7 comma 2 della legge 9 ottobre 1967, n. 962 e per quelli indicati dall'articolo 2 , il tribunale può altresì disporre una o più delle seguenti sanzioni accessorie:
a) obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività per finalità sociali o di pubblica utilità, secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 1-ter; b) obbligo di rientrare nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora entro un'ora determinata e di non uscirne prima di altra ora prefissata, per un periodo non superiore ad un anno; c) sospensione della patente di guida, del passaporto e di documenti di identificazione validi per l'espatrio per un periodo non superiore ad un anno, nonché divieto di detenzione di armi proprie di ogni genere; d) divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale per le elezioni politiche o amministrative successive alla condanna, e comunque per un periodo non inferiore a tre anni.	a)-d) <i>identiche</i> .

<p>1-ter. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro di grazia e giustizia determina, con proprio decreto, le modalità di svolgimento dell'attività non retribuita a favore della collettività di cui al comma 1-bis, lettera a).</p>	<p>1-ter. Nel caso di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1-bis, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata, se il condannato non si oppone, alla prestazione di un'attività non retribuita in favore della collettività secondo quanto previsto dai commi successivi. Per i medesimi delitti nei casi di richiesta dell'imputato di sospensione del procedimento con messa alla prova, per lavoro di pubblica utilità si intende quanto previsto dai commi successivi.</p>
<p>1-quater. L'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgersi al termine dell'espiazione della pena detentiva per un periodo massimo di dodici settimane, deve essere determinata dal giudice con modalità tali da non pregiudicare le esigenze lavorative, di studio o di reinserimento sociale del condannato.</p>	<p>1-quater. L'attività non retribuita a favore della collettività è determinata dal giudice, tenuto conto delle ragioni che hanno determinato la condotta con modalità tali da non pregiudicare le esigenze lavorative, di studio o di reinserimento sociale del condannato.</p>
<p>1-quinquies. Possono costituire oggetto dell'attività non retribuita a favore della collettività: la prestazione di attività lavorativa per opere di bonifica e restauro degli edifici danneggiati con scritte, emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui al comma 3 dell'art. 3, L. 13 ottobre 1975, n. 654 ; lo svolgimento di lavoro a favore di organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, quali quelle operanti nei confronti delle persone handicappate, dei tossicodipendenti, degli anziani o degli extracomunitari; la prestazione di lavoro per finalità di protezione civile, di tutela del patrimonio ambientale e culturale, e per altre finalità pubbliche individuate con il decreto di cui al comma 1-ter.</p>	<p>1-quinquies. Possono costituire oggetto dell'attività non retribuita a favore della collettività: la prestazione di attività lavorativa per opere di bonifica e restauro degli edifici danneggiati con scritte, emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui al comma 3 dell'art. 3, L. 13 ottobre 1975, n. 654 ; lo svolgimento di lavoro a favore di organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, quali quelle operanti nei confronti delle persone handicappate, dei tossicodipendenti, degli anziani, degli stranieri o in favore delle associazioni di tutela delle vittime dei reati di cui all'articolo 604-bis del codice penale; la prestazione di lavoro per finalità di protezione civile, di tutela del patrimonio ambientale e culturale, e per altre finalità pubbliche individuate con il decreto di cui al comma 1-ter.</p>
<p>1-sexies. L'attività può essere svolta nell'ambito e a favore di strutture pubbliche o di enti ed organizzazioni privati.</p>	<p>1-sexies. <i>Identico.</i></p>

Il comma 2 dell'articolo 3, riprendendo l'attuale contenuto dell'art. 1, comma 1-ter, del decreto-legge n. 122 del 1993, demanda a un **regolamento del Ministro della giustizia**, da emanare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, la determinazione delle modalità di svolgimento della suddetta attività non retribuita in favore della collettività.

L'**articolo 4** 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**, che giustifica nell'ambito del procedimento penale l'adozione di specifiche cautele soprattutto nell'assunzione delle prove (cfr. artt. 134, 190-bis, 351, 362, 392, 398, 498 c.p.p.).

Normativa vigente	Testo unificato adottato come testo base
Codice di procedura penale Art. 90-quater <i>Condizione di particolare vulnerabilità</i>	
<p>1. Agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.</p>	<p>1. Agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale o fondato sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.</p>

L'**articolo 5** istituisce la **giornata nazionale** contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia.

Il testo base, senza definire questi concetti, individua nel 17 maggio 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. Spetterà alle pubbliche amministrazioni, nel corso della giornata, organizzare iniziative - "in modo particolare nelle scuole di ogni ordine e grado" - per realizzare tali finalità.

In base alla richiamata [legge n. 54 del 1977](#) (artt. 2 e 3) le solennità civili previste per legge non determinano riduzioni dell'orario di lavoro negli uffici pubblici né, quando cadono nei giorni feriali, costituiscono giorni di vacanza o possono comportare riduzione di orario per le scuole.

L'istituzione della giornata nazionale dovrà avvenire senza ulteriori oneri per il bilancio dello Stato.

L'**articolo 6** integra il catalogo delle competenze dell'**Ufficio per il contrasto delle discriminazioni** della Presidenza del Consiglio, [UNAR](#).

I decreti legislativi 215 e 216 del 2003, entrambi di attuazione della normativa comunitaria, hanno introdotto un complesso organico di disposizioni in materia di non discriminazione. Essi sono volti a tutelare la parità di trattamento tra le persone, il primo in via generale, il secondo per quanto riguarda specificatamente le condizioni di lavoro. Il D.Lgs. 215/2003, in particolare, recepisce la direttiva 2000/43/CE e reca disposizioni relative alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo le misure necessarie ad evitare che le differenze di razza o etnia siano causa di discriminazione, diretta e indiretta, anche in considerazione del differente impatto che le medesime forme di discriminazione possano avere su donne e uomini e sull'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

In attuazione di una specifica disposizione del D.Lgs. n. 215/2003 (art. 7), nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio è stato istituito l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia dell'effettività del principio di parità di trattamento e di vigilanza sull'operatività degli strumenti di tutela approntati contro le discriminazioni. L'UNAR è diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato.

Intervenendo sull'[art. 7 del d.lgs. n. 215 del 2003](#), il testo base demanda all'ufficio - 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 contrastare l'insorgere di fenomeni di violenza e discriminazione fondati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

L'**articolo 7** incrementa 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.

In particolare, il provvedimento prevede l'emanazione di un **regolamento governativo** contenente un **programma** per 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 non solo alle vittime dei reati di odio e discriminazione commessi per tali motivi, ma anche per tutti coloro che si trovino in condizione di vulnerabilità legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere in ragione del contesto sociale e familiare di riferimento.

I centri potranno essere gestiti dagli enti locali o dalle associazioni operanti nel settore e dovranno operare in sinergia con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali. Spetterà al regolamento individuare i requisiti organizzativi dei centri, le loro tipologie e le categorie professionali che vi potranno operare, le modalità di erogazione dei servizi.

In merito, si ricorda che nel corso della **conversione in legge del decreto-legge n. 34 del 2020** (c.d. decreto Rilancio), la Camera ha inserito nel provvedimento l'**art. 105-quater** che incrementa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 la dotazione del Fondo pari opportunità, destinando tali risorse al finanziamento di 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. *Si valuti dunque la soppressione dell'art. 7 del testo base ovvero la sua riformulazione in una novella dell'art. 105-quater*. Si segnala in particolare che, mentre l'art. 7 del provvedimento in commento rivede stabile il finanziamento di 4 milioni (a decorrere dal 2020), coperto dall'**articolo 9** del testo base, la disposizione introdotta nel decreto-rilancio finanzia il programma per soli due anni (2020 e 2021).

L'**articolo 8** demanda a ISTAT lo svolgimento di indagini - con cadenza almeno triennale - 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. L'Istat dovrà applicare i "quesiti contenuti nell'Indagine sulle discriminazioni condotta dall'Istituto nazionale di Statistica a partire dal 2011".

Il [sito di ISTAT](#) riferisce che l'Indagine sulle discriminazioni in base al genere, all'orientamento sessuale e all'appartenenza etnica è stata realizzata per la prima volta nel 2011, a seguito di una Convenzione stipulata con il Dipartimento delle Pari Opportunità, con l'obiettivo di colmare il gap informativo sulla diffusione e le forme che i fenomeni discriminatori assumono nel nostro Paese e con particolare riferimento a tre specifiche dimensioni: il genere, l'orientamento sessuale e l'appartenenza etnica.

L'indagine è nata con un duplice obiettivo: da un lato, quello di rilevare le opinioni e gli atteggiamenti dei cittadini nei confronti delle categorie oggetto di interesse; dall'altro, stimare il numero di persone che hanno subito esperienze discriminatorie, con particolare riferimento alle discriminazioni subite nel contesto scolastico e in quello lavorativo (distinto in ricerca di lavoro e attività lavorativa).

L'indagine è stata condotta con tecnica mista CAPI (computer assisted personal interview) – SAQ (Self Administered Questionnaire). Nel questionario cartaceo autocompilato, per la prima volta è stato rilevato, con un'apposita batteria di quesiti, l'orientamento sessuale degli intervistati.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla materia di esclusiva competenza statale ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera I); si vedano in particolare gli articoli 1, 2, 3 e 4); per specifiche disposizioni assumono anche rilievo la materia di competenza esclusiva ordinamento civile (art. 117 secondo comma, I), si veda in particolare l'articolo 5); le materie di competenza concorrente tutela della salute e istruzione (art. 117 terzo comma, si vedano in particolare gli articoli 5, 6 e 7) e la materia di competenza residuale politiche sociali (si veda in particolare l'articolo 7).

Si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale richiede in casi analoghi di concorso di competenze il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; la giurisprudenza della Corte appare anche orientata ad indicare l'adozione di un'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze in caso di prevalenza di materie di competenza concorrente (si veda la sentenza n. 7 del 2016) ovvero in caso di intreccio inestricabile di competenze (si veda la sentenza n. 72 del 2019).

Come già si è visto, l'articolo 7 incrementa 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; in particolare, il provvedimento prevede l'emanazione di un regolamento governativo contenente un programma per 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 non solo alle vittime dei reati di odio e discriminazione commessi per tali motivi, ma anche per tutti coloro che si trovino in condizione di vulnerabilità legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere in ragione del contesto sociale e familiare di riferimento; i centri potranno essere gestiti dagli enti locali o dalle associazioni operanti nel settore e dovranno operare in sinergia con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di prevedere, a fronte dell'intreccio di materie, prevalentemente di competenza concorrente (quali la tutela della salute e l'assistenza sociale), sul quale il regolamento andrà ad incidere, il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali ai fini della sua adozione.

Senato: Nota breve n. 211

Camera: Nota Questioni regionali n. 108

22 luglio 2020

Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

osservatorio@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione