



Rete Lenford
AVVOCATURA PER I DIRITTI **LGBTI**

Roma, 8 giugno 2020

**Commissione Giustizia
presso la Camera dei deputati**

via e-mail: com_giustizia@camera.it

DOCUMENTO

relativo alle proposte di legge C. 107 Boldrini, C. 569 Zan, C. 868 Scalfarotto, 2171 Perantoni e C. 2255 Bartolozzi, recanti modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere.

A. BREVE PREMessa: L'ASSOCIAZIONE 'AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI APS' - RETE LENFORD.

'Avvocatura per i diritti LGBTI APS' - conosciuta anche come *'Rete Lenford'*, dal nome della rete di esperti che coordina - è un'associazione di promozione sociale composta da avvocati, avvocate, giuristi e giuriste che da tredici anni si occupa della tutela dei diritti e degli interessi delle persone "l.g.b.t.i.", acronimo che indica le persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali e inter-sessuali.

L'associazione è iscritta al n. 1130 del "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni", istituito con l'art. 6 del D. lgs. 9 luglio 2003, n. 215 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità, e - *inter alia* - partecipa alla "Consulta Permanente per il contrasto ai crimini d'odio e ai discorsi d'odio" istituita con D.M. 14 dicembre 2017 del Ministro della Giustizia.

Tra le finalità dell'associazione, l'art. 2 dello statuto - rubricato "*Finalità e modalità di svolgimento delle attività di interesse generale perseguite dall'Associazione e ulteriori attività associative*" - menziona espressamente quella di partecipare "*ai procedimenti di consultazione di autorità pubbliche, nazionali ed internazionali*" e di promuovere "*iniziative, corsi e seminari di formazione, in collaborazione con gli Ordini professionali e le associazioni rappresentative degli operatori del diritto*", al fine di sviluppare e diffondere la cultura e il rispetto dei diritti delle persone omosessuali, bisessuali, transessuali e intersessuali a livello regionale, nazionale, comunitario e internazionale.

A dette previsioni statutarie corrisponde una **imponente attività di formazione, informazione e sensibilizzazione in ordine ai diritti delle persone l.g.b.t.i.**, della quale è possibile prendere ampia e dettagliata conoscenza sul sito "www.retelenford.it".

L'impegno sociale dell'associazione ha fattivamente contribuito a dare attuazione al programma di giustizia, uguaglianza, dignità e cittadinanza che la Costituzione promette di garantire a ogni persona, anche mediante l'**azione giudiziaria** che ha portato in questi anni avanti i Tribunali e le Supreme Corti, la tutela dei diritti fondamentali delle persone omosessuali e transessuali.

L'associazione ha pubblicato libri e organizzato centinaia di convegni per operatori e operatrici del diritto, istituzioni, cittadini e cittadine, ottenendo nel 2011 la targa di rappresentanza dal Presidente della Repubblica in occasione di un convegno sulla protezione internazionale per le persone LGBTI; ha, altresì, costituito un *Centro studi giuridico sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, con sede a Bergamo, intitolato alla figura del prof. Stefano Rodotà, già presidente del suo Comitato Scientifico.

L'associazione ha svolto negli anni numerosi cicli di lezione presso i **corsi di formazione organizzati dall'OSCAD** (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*) istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale con D.M. del 27 luglio 2010 del Ministero dell'Interno e, anche alla data odierna, è fattivamente impegnata in **progetti di contrasto a fenomeni di omo-lesbo-bi-transfobia**, anche al fine di diffondere presso Istituti scolastici e Università una **importante cultura di prevenzione rispetto a episodi di bullismo e di c.d. 'cyberbullismo'**, in attuazione della legge 29 maggio 2017, n. 71.

B. LA FINALITÀ DEL PRESENTE SCRITTO.

Nell'esprimere viva gratitudine per la opportunità, concessa alla scrivente associazione, d'inserire la propria voce nel dibattito sviluppatosi in seno a codesta Commissione Giustizia, preme di avvertire che, con il presente scritto, non verranno riproposti - se non nella misura strettamente necessaria all'andamento del discorso - argomenti già ampiamente illustrati nelle audizioni informali già svolte dinanzi a codesta Commissione con riguardo alle proposte di legge in discussione in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere.

Invero, alla luce del contenuto di talune relazioni depositate da soggetti già 'auditi' (segnatamente, quelle trasmesse dall'avv. Stefano Chinotti, dal dott. Fabrizio Filice, dalla dott.ssa Margherita Graglia, dall'avv. Antonio Rotelli e dal prof. Angelo Schillaci), reputiamo integralmente richiamate le pregevoli ed esaustive deduzioni che, in quelle relazioni, sono state svolte rispetto ai temi indagati.

Nell'odierna sede, invece, si tenterà di sviluppare e tratteggiare con la massima sintesi **taluni ulteriori profili**, volti a illustrare la necessità, ormai indefettibile, che il Parlamento approvi una normativa penale per il contrasto a intollerabili fenomeni di discriminazione.

C. LA NECESSITÀ DI UNA NORMATIVA PENALE: LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEGLI ATTUALI SISTEMI DI RILEVAZIONE DEI DATI.

L'improrogabile necessità di dotare il nostro ordinamento giuridico di una **normativa penale specialistica**, a tutela delle vittime di qualsiasi forma di violenza motivata dall'*orientamento sessuale*, dall'*identità di genere* e dal *genere*, si evince prima di tutto da una **lettura obiettiva e non pregiudiziale dei dati disponibili, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.**

Il rapporto diffuso lo scorso maggio da *Ilga Europe (International Lesbian and Gay Association – Europe)* colloca l'Italia tra gli ultimi Paesi europei nella tutela dei diritti delle persone "l.g.b.t.i."

In una scala da 1 a 100, il nostro Paese ottiene un indice del 23%, collocandosi nella fascia bassa della graduatoria insieme a Bielorussia (22%), Lettonia (17%), Polonia (16%), Romania

(19%), Moldavia (19%), Bulgaria (20%), Ucraina (22%). Un dato peggiore è registrato solo da Turchia (4%) e Russia (10%)¹. Guidano invece la classifica Malta (89%), Belgio (73%), e Lussemburgo (73%).

Gli indicatori individuati riguardano il riconoscimento dei diritti civili, l'educazione nelle scuole, le tutele sanitarie e sociali e gli strumenti di tutela adottati dallo Stato contro la violenza omo-lesbo-bi-transfobica.

In particolare, **l'Italia è l'ultimo Paese tra i fondatori dell'Unione europea a non avere una normativa per contrastare l'odio omo-lesbo-bi-transfobico**. Una tutela di questo tipo, infatti, è prevista in quasi tutte le legislazioni dei Paesi Ue, fatta eccezione per quelle della Repubblica Ceca, della Lettonia e della Bulgaria. Anche secondo il recente *Fra (European Union Agency for fundamental rights) Lgbt survey*², il nostro Paese si trova vicino o al di sotto della media europea nella maggior parte degli indicatori principali³.

Per modo d'esempio, solo l'8% dei partecipanti in Italia crede che il Governo combatta effettivamente intolleranza e pregiudizio contro le persone LGBTI; il 30% evita alcuni posti per paura di subire discriminazioni; il 41% dichiara che il pregiudizio e l'intolleranza sono aumentati e il 32% dichiara di essere stato discriminato e/o molestato nell'anno precedente al sondaggio.

Muovere da questi dati è essenziale per interpretare in maniera corretta anche i limitati e recenti apporti di *data collection* raccolti dalle Istituzioni italiane.

Tra questi, in particolare, occorre focalizzare le rilevazioni fatte dall'**Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori - OSCAD**, istituito presso il Ministero dell'Interno, al quale possono essere inviate segnalazione di reati subiti in relazione alla razza/etnia, credo religioso, orientamento sessuale/identità di genere e disabilità.

¹ La *Rainbow Europe Map* dell'*Ilga* monitora 49 Paesi tra Europa e Asia centrale dal 2009. Rispetto al 2018, l'Italia è scesa da un indice del 27% a quello attuale. V. <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2020> e <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2018>.

² V. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbt-survey-results>.

³ Essa segue la prima pubblicata nel 2014 e si basa su un campione di 140.000 persone dei 28 Paesi UE, includendo per la prima volta persone *intersex* e partecipanti di età tra i 15 e i 17 anni.

Le rilevazioni dell'OSCAD vengono abitualmente citate, da parte dei detrattori dell'estensione degli art. 604-*bis* e 604-*ter* c.p. all'orientamento sessuale e all'identità di genere, allo scopo di rappresentare il fenomeno dell'odio per tali fattori come un fenomeno marginale, di cui si contano pochissimi casi e quindi certamente non di dimensioni tali da motivare un intervento normativo specifico.

In realtà, è questo l'esempio di una **lettura strumentale e pregiudiziale dei dati**.

I sostenitori di questa tesi si limitano a evidenziare il dato numerico⁴, senza però dare conto delle caratteristiche strutturali di queste rilevazioni, che le rendono, con tutta evidenza, inidonee a restituire un quadro effettivamente rappresentativo della dimensione del fenomeno nel Paese.

Si deve precisare, infatti, che OSCAD non raccoglie notizie di reato, che sono registrate nel nostro ordinamento tramite il sistema '*SDI – Sistema di Indagine*', attraverso il quale **possono essere indicati solo quei fattori vietati di discriminazione ad oggi menzionati dalla lettera dell'art. 604-*ter* c.p.**

I dati raccolti dall'OSCAD includono, invece, segnalazioni ulteriori che la vittima può decidere di inviare, oltre e separatamente alla presentazione della denuncia presso l'Autorità di polizia di prossimità (Polizia o Carabinieri), oppure le segnalazioni che - su base volontaria - sono tra-

⁴ Ad esempio, stando ai dati forniti dall'*Oscad*, si registrano in Italia, tra il 10 settembre 2010 e il 31 dicembre 2017, 2.030 segnalazioni, di cui solo 1.036 costituenti reato, per le quali vi sono stati 304 arresti e 840 denunce.

In particolare, per il 60% sono reati d'odio etnico/razziale, per il 18,1% si tratta di reati d'odio religioso, per il 13,5% di reati d'odio omofobico, per il 7,2% di reati contro disabili, per l'1,2% di reati d'odio di genere; cfr. per un'analisi di questi dati, L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, <https://dirittopenaleuomo.org/wp-content/uploads/2019/12/Goisis.pdf>.

Resta, peraltro, fermo quanto osservato da A. ROTELLI: «*Pur con tutti questi limiti, a gennaio 2020, OSCAD ha comunicato i dati forniti all'OSCE relativi a crimini d'odio di cui sono state vittime persone omosessuali e trans: si tratta di 38 casi nel 2016; 63 nel 2017; 100 nel 2018; 82 nel 2019, ma il dato 2019 non è consolidato. Se i numeri fossero solo questi si tratterebbe di 1 reato ogni 4 giorni e sarebbe già una situazione allarmante, visto che colpisce una minoranza della popolazione*»: https://www.camera.it/leg18/1347?shadow_organo_parlamentare=2802&id_tipografico=02.

smesse o dal soggetto che raccoglie la denuncia o dalle forze di polizia che sono venute a conoscenza di una notizia di reato⁵.

Per quanto attiene alla vittima di reato, ciò significa che ella, prima o dopo avere sporto regolare denuncia/querela per il reato subito, potrà inviare, quando il reato sia connesso a motivi o finalità di odio o discriminazione basati sull'identità di genere e/o l'orientamento sessuale, un'ulteriore segnalazione all'OSCAD. Tale segnalazione non coincide con - né sostituisce la - denuncia/querela e **la valutazione della natura discriminatoria del reato subito è rimessa alla valutazione della vittima stessa.**

Non soltanto, quindi, si onera la vittima di una segnalazione ulteriore, diversa dalla denuncia/querela, in cui focalizzare il motivo o finalità di odio o discriminazione, ma la si onera anche di segnalare un tema, quello della radice omo-lesbo-bi-transfobica della violenza, che - diversamente dall'odio razziale etnico nazionale o religioso - non ha un riferimento normativo.

Ciò significa che la denuncia/querela presentata presso un organo di Polizia, nel cui corpo **possono (ma non devono)** già essere esplicitate le connotazioni omo-lesbo-bi-transfobiche del reato, non viene acquisita automaticamente dall'OSCAD, ma - al contrario - viene registrata unicamente in relazione al reato *comune* che viene denunciato (diffamazione, lesioni, maltrattamenti, atti persecutori).

Un sistema così delineato consente un'emersione **estremamente ridotta** del fenomeno, legata a quelle sole segnalazioni in cui, nonostante l'assenza di un riferimento normativo specifico sulla connotazione omo-lesbo-bi-transfobica del reato, si intenda veicolare esplicitamente e su base volontaria tale connotazione, mentre restano "sommerse" tutte quelle denunce e querele per le quali la mera iscrizione come reato *comune* non consente l'immediata focalizzazione della natura omo-lesbo-bi-transfobica del reato.

⁵ Le principali informazioni sulle attività di rilevazione e monitoraggio svolte da OSCAD sono reperibili all'indirizzo <https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad>. Si veda, inoltre, il Rapporto dell'ECRI sull'Italia del 18 marzo 2016, par. 58, avente ad oggetto le modalità di segnalazione all'OSCAD.

Muovendo da questi dati, è quindi inevitabile riconoscere, nel nostro Paese, un'importante dimensione di *under-reporting* dei crimini d'odio per motivi o finalità di odio o discriminazione fondati sull'*identità di genere* e sull'*orientamento sessuale*.

Né è possibile recuperare l'*under-reporting* con monitoraggi successivi presso gli Uffici giudiziari, ove le notizie di reato approdano dopo la denuncia/querela⁶.

Ciò perché anche la ricerca mediante i *software* in dotazione a tali Uffici (in particolare, per il settore penale, il sistema “**SICP - Sistema Informativo della Cognizione Penale**”) funziona esclusivamente con il metodo delle *query*, per cui occorre inserire il riferimento normativo specifico, indicativo della particolare categoria delittuosa che si intende focalizzare.

La raccolta di informazioni dello SDI, dello SICP e quello dell'OSCAD non sono integrati né dialogano tra di loro.

Proprio l'introduzione del riferimento normativo in materia di violenza domestica e di genere contro le donne, ha consentito efficaci raccolte dati negli Uffici giudiziari, tanto su iniziativa del Ministero della Giustizia quanto del Consiglio Superiore della Magistratura, le quali hanno **favorito una presa di coscienza, istituzionale e collettiva, della reale dimensione del fenomeno e quindi anche della necessità di una *policy* specifica e adeguata sia a livello normativo⁷ sia a livello organizzativo⁸.**

Per i crimini di odio omo-lesbo-bi-transfobico, dunque, l'assenza di riferimenti normativi precisi, insieme all'inesistenza di un completo, e quindi attendibile, sistema di raccolta dei dati 'alla

⁶ La notevole dimensione della *cifra nera* emerge alla sola lettura della mappatura dell'odio curata dall'*Osservatorio Italiano sui diritti*, che invece testa i contenuti d'odio diffusi nei *social* e secondo il quale l'omo-lesbo-bi-transfobia è tra le prime ragioni dell'odio ed è regolarmente in aumento quando l'opinione pubblica discute sui diritti civili delle persone LGBTI e, in particolare, sul riconoscimento delle famiglie omogenitoriali. La presenza di un significativo sommerso è confermata anche dalle indagini condotte dalla FRA (*European Union Agency for fundamental rights*). Cfr. il Report FRA *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, scaricabile all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording-and-data-collection-practice-across-eu>.

⁷ L'ultima innovazione, di diritto penale sostanziale e processuale, è stata la legge n. 69 del 2019, entrata in vigore nell'agosto 2019 e meglio conosciuta come '*Codice rosso*'.

⁸ Il Consiglio superiore ha emanato una prima delibera, del 10.5.2018, contenente linee guida per la trattazione dei reati di *violenza di genere*, a cui si è aggiunta una seconda, recentissima, delibera, del 4.6.2020, di aggiornamento della prima anche alla luce degli effetti dell'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19.

fonte' (cioè al momento della denuncia/querela) e 'a valle' (al momento dell'elaborazione della notizia di reato nell'Ufficio giudiziario, Procura prima e Tribunale poi) impedisce un'efficace mappatura, a livello istituzionale, del fenomeno.

I limiti del sistema di raccolta dati sopradescritto sono stati ampiamente evidenziati dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa, che nella Relazione sull'Italia del 28 marzo 2016, pur esprimendo apprezzamento per la preziosa attività svolta da OSCAD nella rilevazione dei crimini d'odio, ne ha tuttavia evidenziato le carenze, individuando il punto debole del sistema nel fatto che le segnalazioni siano sostanzialmente rimesse alla spontanea iniziativa dei soggetti coinvolti, senza alcun obbligo di segnalazione per gli operatori di polizia⁹.

Non è un caso, del resto, che istituzioni internazionali e sovranazionali, quali l'Unione europea¹⁰, il Consiglio d'Europa¹¹ e l'OCSE¹², abbiano rimarcato in diversi documenti la **necessità per gli Stati membri di dotarsi di adeguati sistemi di rilevazione, monitoraggio ed elaborazione statistica dei fatti relativi ai crimini d'odio**. Il presupposto comune da cui muo-

⁹ Dal Rapporto dell'ECRI sull'Italia del 18 marzo 2016: "(58) [...] l'unica misura che sembra avere adottato l'OSCAD per affrontare il problema dello scarso numero di denunce è quella di mettere a disposizione delle vittime un indirizzo email speciale, con un fax e una linea telefonica diretta. In nessun caso la segnalazione di un atto discriminatorio all'OSCAD potrà sostituire la denuncia alle forze di polizia. Questo rappresenta una debolezza dell'OSCAD. Soprattutto in considerazione del fatto che nessuno dei soggetti coinvolti, (commissariati di polizia, ONG, vittime o testimoni) ha l'obbligo di segnalare all'Osservatorio i crimini d'odio. In tali condizioni, il ruolo dell'OSCAD in quanto facilitatore dipende dalla volontà delle altre parti di tenerlo informato dei crimini di odio".

¹⁰ V. il Considerando 64 della Direttiva 2012/29/UE: "La raccolta sistematica e adeguata di dati statistici è un elemento riconosciuto essenziale per la definizione di politiche efficaci in ordine ai diritti previsti dalla presente direttiva. Al fine di agevolare la valutazione dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione i dati statistici relativi all'applicazione delle procedure nazionali in materia di vittime di reato, compresi almeno il numero e il tipo dei reati denunciati e, nella misura in cui tali dati sono noti e disponibili, il numero, il sesso e l'età delle vittime". Cfr. il Report FRA Hate crime recording and data collection, cit.

¹¹ V. la Raccomandazione CM/Rec(2010)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, secondo cui "Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché siano raccolti e analizzati i dati pertinenti riguardanti la diffusione e la natura delle discriminazioni e dell'intolleranza fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, in particolare per quanto concerne i "reati dell'odio" e gli incidenti ispirati dall'odio motivato dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere".

Nel Rapporto dell'ECRI sull'Italia del 18 marzo 2016, inoltre, al paragrafo 55 si legge che "l'ECRI sottolinea nuovamente la necessità di migliorare il sistema di raccolta dei dati sui reati penali legati alla violenza razzista e omofobica e transfobica, al fine di ottenere statistiche più precise e maggiormente dettagliate".

Cfr. la Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n. 11/2007, sulla necessità per le autorità statali di provvedere ad una raccolta dettagliata e accurata dei dati legati ai crimini d'odio di stampo razzista.

¹² Cfr. Decisione Ministeriale OCSE n. 9/09, che prevede l'impegno per gli Stati a "raccogliere, conservare e divulgare dati e statistiche attendibili sufficientemente dettagliati sui crimini ispirati dall'odio e sulle manifestazioni violente di intolleranza, inclusi il numero di casi denunciati alle forze di polizia, il numero di casi perseguiti e le condanne comminate". Analogo impegno è contenuto nelle Decisioni Ministeriali OCSE nn. 13/06 e 10/05.

vono tutte queste sollecitazioni consiste nell'assunto per cui l'impossibilità di conoscere (tramite sistemi e protocolli avanzati di *data collection*) l'esatta incidenza del fenomeno in esame ha l'effetto di frustrare in partenza ogni tentativo di tutela effettiva delle vittime.

D. *SEGUE*: LA DIRETTIVA 2012/29/UE E GLI OBBLIGHI, GIÀ SUSSISTENTI, IN CAPO AGLI STATI MEMBRI.

Alla luce di quanto sinora rilevato, l'impressione - quando si ascoltano i detrattori delle proposte di legge citare i dati dell'OSCAD come se fossero dati 'reali' e largamente rappresentativi dell'ampiezza del fenomeno in discussione - è che l'attuale impossibilità di avere dati effettivi e attendibili del fenomeno sia strumentalizzata e impropriamente impiegata nell'argomentazione, con il risultato di continuare a nascondere l'effettiva dimensione.

Tale risultato, infatti, si lega a un ragionamento paradossale, ed erroneo in radice, così rappresentabile: se non ci sono dati attendibili sull'incidenza e sulla diffusione dei crimini d'odio omo-lesbo-bi-transfobico, perché allo stato non si possono avere, allora diventa sostenibile che il fenomeno non sia così significativo e non richieda tutela.

L'effetto di tale impostazione è quello di condannare le vittime dell'odio omo-lesbo-bi-transfobico a restare nell'ombra, nel sommerso, dell'*under-reporting* e dell'*under-recording*, con il preciso fine di negare loro lo *status* di vittime di reato, che è invece stato ampiamente riconosciuto a livello sovranazionale ed è già recepito dal diritto interno.

Invero, la **Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012**, che istituisce "*norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato*" - recepita dall'Italia con decreto legislativo 15 dicembre 2015 n. 212 - statuisce:

- che "*le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni di sorta fondate su motivi quali razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età, **genere***,



- espressione di genere, identità di genere, orientamento sessuale, status in materia di soggiorno o salute*” (così Considerando 9);
- che “*le vittime di reato dovrebbero essere protette dalla **vittimizzazione secondaria e ripetuta**, dall’**intimidazione** e dalle **ritorsioni**, dovrebbero ricevere adeguata assistenza per facilitarne il recupero e dovrebbe essere garantito loro un adeguato accesso alla giustizia*” (così, ancora, Considerando 9);
 - che per “**violenza di genere**” s’intende “*la violenza diretta contro una persona a causa del suo **genere**, della sua **identità di genere** o della sua **espressione di genere** o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima*” (così Considerando 17);
 - che “*le valutazioni individuali dovrebbero tenere conto delle **caratteristiche personali della vittima**, quali età, **genere, identità o espressione di genere**, appartenenza etnica, razza, religione, **orientamento sessuale**, stato di salute, disabilità, status in materia di soggiorno, difficoltà di comunicazione, relazione con la persona indagata o dipendenza da essa e precedente esperienza di reati. **Dovrebbero altresì tenere conto del tipo o della natura e delle circostanze dei reati, ad esempio se si tratti di reati basati sull’odio, generati da danni o commessi con la discriminazione quale movente***” (così Considerando 56).

Dal recepimento della Direttiva derivano quindi, per gli Stati membri, precisi **obblighi di carattere positivo**.

In primo luogo, quello di riconoscere la *condizione di particolare vulnerabilità* in capo alle vittime che subiscono violenza e discriminazioni a causa di determinate caratteristiche personali, tra le quali il genere, l’espressione di genere, l’identità di genere e l’orientamento sessuale.

In secondo luogo, quello di dare a questa categoria di vittime particolarmente vulnerabili un’adeguata protezione dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall’intimidazione e dalle ritorsioni.

In terzo luogo, quello di considerare che **proprio le caratteristiche personali di cui si discute sono frequentemente la causa scatenante la condotta di reato**, come avviene per la violenza di genere, definita al Considerando n. 17 (“*la violenza diretta contro una persona a causa del*

suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere?") e per i reati basati sull'odio, di cui discorre il Considerando 56.

L'**obbligo degli Stati** è, quindi, quello di proteggere le persone che subiscono violenza in quanto appartenenti a *un genere* (come è dirsi nel caso della violenza maschile, domestica e/o di prossimità, contro le donne), oppure a causa della propria *identità di genere* (come avviene nella violenza di tipo *trans-fobico*), oppure a causa di motivi o finalità di odio o discriminazione fondati sul *genere, identità o espressione di genere, appartenenza etnica, razza, religione e orientamento sessuale*.

Anche sul fronte della **giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, l'obbligo di protezione delle vittime di violenza di genere, e di crimini d'odio fondati sul genere o sull'orientamento sessuale, è stato ampiamente riconosciuto.

Proprio sotto il particolare profilo dell'odio fondato su *identità di genere e orientamento sessuale*, infatti, si ricorda la sentenza M.C. e A.C. c. Romania (12 aprile 2016, n. 12060/12) - relativa al caso di due giovani cittadini rumeni che avevano partecipato al 'gay pride' tenutosi a Bucarest nel 2006 e che erano stati insultati e aggrediti da un gruppo di persone (le quali, mentre li picchiavano, gridavano frasi come "Froci, andate in Olanda") - con la quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha significativamente precisato come il dovere delle Autorità statali di prevenire violenze motivate dall'odio nei confronti di un gruppo "minoritario" e vulnerabile, nonché la conseguente necessità di avviare indagini specifiche per verificare l'esistenza di siffatti motivi in caso di aggressioni dal carattere dubbio, rientrano tra gli **obblighi positivi imposti agli Stati** dal rispetto del divieto di tortura, del diritto al rispetto per la vita privata e del divieto di discriminazione.

L'importante slancio legislativo che, negli ultimi anni, ha profondamente innovato il **diritto penale**, sostanziale e processuale, per renderlo un adeguato mezzo di contrasto alla violenza maschile, domestica e di genere, contro le donne¹³ e che, parimenti, ha introdotto efficaci e specifici strumenti di contrasto ai reati di odio per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi¹⁴,

¹³ Dall'introduzione, con legge 23 aprile 2009, n. 38, del reato di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* del codice penale e della misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di cui all'art. 282-*ter* del codice di procedura penale, sino alla legge 19 luglio 2019, n. n. 69, meglio nota come 'Codice rosso', entrata in vigore il 9.8.2019.

¹⁴ La storica legge Mancino- Reale, n. 654 del 1975, è stata più volte modificata nel corso degli anni, da ultimo nella formulazione attuale, con legge n. 85 del 2006, e quindi portata all'interno del codice pena-

deve ora essere portato a compimento, mediante l'**estensione della stessa tutela alle vittime di reati commessi per motivi o finalità di odio o discriminazione fondati sul genere sull'identità di genere e sull'orientamento sessuale**¹⁵.

Non si ritiene convincente, in proposito, la tesi di quanti ritengono superfluo questo ulteriore passaggio facendo leva sugli strumenti di tutela già vigenti e sostenendo che essi - per modo d'esempio, i delitti comuni contro l'incolumità individuale e contro l'onore e, secondo alcuni, anche la circostanza aggravante dei motivi abietti o futili, prevista all'articolo 61, comma primo, n. 1), del codice penale - sarebbero già di per sé sufficienti a sanzionare adeguatamente anche le condotte di violenza e discriminazione per motivi di genere, di orientamento sessuale e di identità di genere.

Il senso di questa obiezione sembra quello di censurare, in nome della **sussidiarietà del diritto penale**, l'introduzione di una qualsiasi **disciplina penale specifica o settoriale**, diretta a reprimere in modo autonomo, e specialistico, fenomeni criminali che possano in qualche modo ricondursi a condotte già punibili sulla base di disposizioni esistenti.

Si tratta di una posizione francamente non plausibile, essendo al contrario chiaro che di fronte a un **fenomeno criminale specifico** - che abbia proprie caratteristiche e modalità di realizzazione - il compito del legislatore sia quello di varare una **normativa altrettanto specializzata**, in modo da poter rispondere efficacemente, e con certezza del diritto, alle esigenze di contrasto della criminalità e di protezione delle vittime.

Sia consentito un esempio: chi potrebbe mai affermare la superfluità della normativa in materia di reati tributari sol perché i fatti di dichiarazione fraudolenta o infedele (previsti come reati dagli

le, con decreto legislativo n. 21 del 2018, mediante l'introduzione degli articoli 604-*bis* e 604-*ter*, rubricati come "*Delitti contro l'uguaglianza*".

¹⁵ Secondo gli studi specialistici, l'*identità di genere* e l'*orientamento sessuale* integrano, con il *ruolo di genere*, diversi aspetti del *genere* e sono con esso strettamente, e ugualmente, connessi. Non è ovviamente possibile, in questa sede, approfondire tale discorso, che chiama in causa l'immenso patrimonio conoscitivo e scientifico degli studi di genere; ma, solo per dare un'idea dei diversi aspetti del genere e della stretta correlazione tra *genere*, *identità di genere* e *orientamento sessuale*, si richiama la recente pubblicazione scientifico - divulgativa *National Geographic*, numero speciale del gennaio 2017, quinta pagina (senza numerazione); il glossario è stato redatto con la consulenza di ELI R. GREEN, del Centro Studi sulla Sessualità Umana della Widener University della Pennsylvania, e di LUCA MAURER, del Centro per la formazione, l'assistenza e i servizi LGBT dello Ithaca College di New York, coautori del volume *The Teaching Transgender Toolkit*, Ithaca N.Y., 2015.

artt. 2, 3 e 4 d.lgs. 74/2000) sarebbero in ogni caso già autonomamente punibili a titolo di comuni reati di falso e/o di truffa?

Insomma: anche a prescindere dall'evidente esito discriminatorio del ragionamento di cui si è dato conto sinora (in quanto teso, di fatto, a lasciare una sola categoria di vittime vulnerabili, quella delle vittime di violenza omo-lesbo-bi-transfobica, priva di una tutela specifica già variamente riconosciuta alle vittime di violenza domestica e di genere e alle vittime di odio razziale o xenofobo), esso è comunque espressamente contrario alla esposta **direzione - accolta, come si è visto, dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - di specializzazione della tutela e degli strumenti di protezione delle vittime particolarmente vulnerabili, comprese le vittime di crimini d'odio fondati sul genere, sull'identità di genere e sull'orientamento sessuale.**

Le vittime di odio omo-lesbo-bi-transfobico, al pari di quanto accade per le vittime di odio razziale e le vittime di violenza domestica e di genere, sono infatti particolarmente esposte al **rischio di vittimizzazione primaria e di ri-vittimizzazione**: per questo, devono essere protette con strumenti specifici, che tengano conto della loro condizione di particolare vulnerabilità e dei maggiori rischi di vittimizzazione e di *escalation*, cui esse sono esposte solo in ragione di intime caratteristiche personali.

Alla luce di ciò, l'atteggiamento di chi intende sottrarre il nostro Stato all'obbligo di dare protezione alle vittime di *violenza di genere, orientamento sessuale e identità di genere* - la cui reale finalità è quella di negare a una, e solo a una categoria di vittime, quella delle persone l.g.b.t.i., la protezione dai crimini di odio, con il malcelato fine di **negare loro soggettività giuridica e politica e pieno riconoscimento sociale**¹⁶ - costituisce un'inaccettabile violazione dei diritti delle vittime, che sono così incentivate a non denunciare e a reputare, se non normale, quantomeno inevitabile subire atti di violenza, fisica e psicologica, a causa della propria identità di genere e/o del proprio orientamento sessuale.

¹⁶ V., sul punto, A. SCHILLACI: *«tanto l'intervento penalistico quanto l'articolazione di azioni positive finalizzate alla prevenzione e al contrasto aggiungono un significativo tassello all'allargamento dei confini della soggettività rilevante dal punto di vista giuridico e costituzionale. In altri termini, orientamento sessuale e identità di genere assurgono ad aspetti della personalità che l'ordinamento assume come rilevanti e degni di protezione, con un conseguente significativo arricchimento della stessa immagine della persona costituzionalmente rilevante, del suo riconoscimento e della promozione della pari dignità sociale e dei diritti inviolabili (artt. 2 e 3 Cost.)»*: www.camera.it/leg18/1347?shadow_organoparlamentare=2802&id_tipografico=02.

E. L'ASSERITA LIMITAZIONE DELLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE.

Quanto, poi, alla preoccupazione che una normativa specifica di contrasto all'omo-lesbo-bi-transfobia (nella specie mediante l'estensione degli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, *ex lege* Mancino Reale) possa tradursi in una limitazione della libertà di espressione del pensiero per chi voglia continuare a esprimere la propria contrarietà a modelli relazionali e familiari che non siano esclusivamente basati sull'unione eterosessuale, le relazioni già svolte da giuristi, accademici ed esperte hanno dimostrato¹⁷ - peraltro opponendo a generiche preoccupazioni precisi e incontestabili riferimenti giurisprudenziali, costituzionali e di legittimità - che il costante indirizzo interpretativo seguito in tema di legge Mancino Reale è stato, **all'esatto contrario**, sempre nel senso di **limitare la rilevanza penale del discorso d'odio a quei comportamenti che risultino idonei, in esito a una valutazione di tutti gli elementi concreti del fatto, a determinare un pericolo reale e obiettivo che al discorso d'odio seguano comportamenti discriminatori o violenti**. Non sono, invece, mai state sanzionate generiche espressioni di antipatia, insofferenza o rifiuto riconducibili a motivazioni attinenti alla razza, alla nazionalità o alla religione, essendosi al contrario sempre affermato che, in sé e per sé, questo genere di opinioni, per quanto contrarie ai valori costituzionali della tolleranza e della convivenza pacifica, non sia escluso dalla tutela costituzionale riservata alla manifestazione del pensiero in quanto tale.

Ci si limita soltanto a ribadire, allora, che lo stesso impianto giuridico-argomentativo varrebbe anche nel caso di estensione delle citate disposizioni all'odio omo-lesbo-bi-transfobico, tanto più (e l'argomento è davvero risolutivo sul punto) che i vari progetti di legge in discussione si avviano a un'estensione del precetto incriminatore dell'articolo 604-*bis* del codice penale limitatamente alla condotta di *istigazione* (e non anche a quella di *propaganda*¹⁸) a commettere atti di discriminazione o violenza per motivi o finalità di odio fondati sull'identità di genere o sull'orientamento sessuale della vittima: è esclusa, dunque, in radice ogni possibile interpretazione estensiva *in malam partem* (la quale, lo si ribadisce, in ogni caso non è mai stata attuata nemmeno in riferimento al più labile concetto di *'diffusione'*, contenuto nella norma sino al *'re-styling'* del 2006 e poi sostituito con l'attuale *'propaganda'*).

¹⁷ V. paragrafo "B" del presente scritto.

¹⁸ Sul punto, si veda però il rilievo di A. ROTELLI, svolto alla pagina 6 della propria relazione: «*Sottolineo, però, che la sola proposta n. 2255 Bartolozzi - in maniera del tutto innovativa - chiede l'introduzione del solo fattore "genere" anche nella propaganda di idee, ma valuteranno i Commissari la portata, l'opportunità o la correttezza di questa proposta*»: www.camera.it/leg18/1347?shadow_organoparlamentare=2802&id_tipografico=02.

F. LE MISURE COMPLEMENTARI.

Da ultimo, la scrivente associazione è convinta che, al fine di contrastare efficacemente i fenomeni oggetto di discussione e offrire una protezione effettiva alle vittime di crimini d'odio, occorrerà considerare, valorizzare e sviluppare quelle parti delle proposte di legge in esame, volte all'introduzione di misure di tutela complementare per i soggetti a rischio di violenza e discriminazione.

In primo luogo, infatti, appare particolarmente opportuna l'istituzione, su tutto il territorio nazionale, di **centri antiviolenza** destinati all'accoglienza e al supporto delle vittime di violenza omo-lesbo-bi-transfobica, con il coinvolgimento nella relativa gestione degli enti locali, dei servizi socio-sanitari e del terzo settore e con la previsione di iniziative di formazione rivolte agli operatori di tali centri¹⁹.

È inoltre auspicabile, poiché conforme agli impegni OCSE²⁰, la previsione dell'obbligo per l'ISTAT di svolgere, con cadenza almeno triennale, una **rilevazione statistica** sulle discriminazioni e sulla violenza in ragione del genere, dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere della vittima, al fine di conoscere la precisa entità del fenomeno e di monitorarne l'andamento.

¹⁹ Sarebbe inoltre consigliabile l'estensione delle iniziative di formazione anche ad altri soggetti, in conformità all'impegno assunto in sede OCSE ad "avviare o sviluppare ulteriormente corsi di formazione professionale e attività di rafforzamento delle capacità per le forze di polizia, i pubblici ministeri e i magistrati che si occupano di tali crimini" (Decisione Ministeriale n. 9/09). Analogamente dispone la Decisione Ministeriale OCSE n. 13/06, che invita gli Stati a "promuovere il rafforzamento delle capacità delle autorità preposte all'applicazione della legge attraverso corsi di formazione e l'elaborazione di linee guida sui metodi più efficaci e appropriati per rispondere ai crimini motivati dal pregiudizio, per intensificare un'interazione positiva fra polizia e vittime e per incoraggiare le vittime a denunciare i crimini ispirati dall'odio, ad esempio attraverso corsi di formazione per i funzionari preparati a intervenire in tali casi, l'attuazione di programmi atti a sensibilizzare l'opinione pubblica al fine di migliorare i rapporti fra la polizia e i cittadini nonché attraverso attività di formazione per indirizzare le vittime verso i centri di assistenza e protezione". V. inoltre sullo stesso tema la Decisione Ministeriale n. 10/05. A tal proposito potrebbero essere estese, istituzionalizzate e potenziate le iniziative di formazione già svolte da OSCAD.

²⁰ Cfr. Decisione Ministeriale OCSE n. 9/09, in base alla quale gli Stati partecipanti si sono impegnati a "raccolgere, conservare e divulgare dati e statistiche attendibili sufficientemente dettagliati sui crimini ispirati dall'odio e sulle manifestazioni violente di intolleranza, inclusi il numero di casi denunciati alle forze di polizia, il numero di casi perseguiti e le condanne comminate". Cfr. inoltre Decisione Ministeriale n. 10/07, recante l'impegno a "raccolgere e conservare dati e statistiche affidabili sui crimini e sugli incidenti ispirati dall'odio, assicurare la formazione dei funzionari competenti delle forze dell'ordine e rafforzare la cooperazione con la società civile" e Decisione Ministeriale n. 13/06, che vincola gli Stati a "raccolgere e conservare dati e statistiche attendibili sui crimini ispirati dall'odio, essenziali per la formulazione di politiche efficaci e l'assegnazione appropriata di risorse per contrastare episodi motivati dall'odio".

Deve, poi, essere accolta con favore la proposta di ammettere la vittima dei reati in esame al **patrocinio a carico dello Stato in deroga ai requisiti di legge**, accordandole il favore processuale previsto per le particolari condizioni di vulnerabilità.

Infine, poiché il contrasto alle discriminazioni si svolge soprattutto sul piano della cultura, dell'educazione e della promozione sociale, di sicura utilità si rivelerebbe l'istituzione della **“Giornata nazionale contro l'omo-lesbofobia, la bifobia e la transfobia”**, che incentiverebbe il mondo della scuola, dell'università e delle amministrazioni pubbliche a organizzare e a promuovere occasioni di studio, approfondimento, informazione e sensibilizzazione, nonché di incontro, confronto e riflessione sui temi dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

Non è inutile, in questa sede, ricordare la **dichiarazione resa dal Presidente della Repubblica il 17 maggio scorso**: *«La ricorrenza del 17 maggio è stata scelta, in ambito internazionale, per promuovere il contrasto alle discriminazioni, la lotta ai pregiudizi e la promozione della conoscenza riguardo a tutti quei fenomeni che, per mezzo dell'omofobia, della transfobia e della bifobia, perpetrano **continue violazioni della dignità umana**. Le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale costituiscono una violazione del principio di eguaglianza e ledono i diritti umani necessari a un pieno sviluppo della personalità umana che trovano, invece, specifica tutela nella nostra Costituzione e nell'ordinamento internazionale.*

***È compito dello Stato garantire la promozione dell'individuo non solo come singolo, ma anche nelle relazioni interpersonali e affettive.** Perché ciò sia possibile, tutti devono essere messi nella condizione di esprimere la propria personalità e di avere garantite le basi per costruire il rispetto di sé. La capacità di emancipazione e di autonomia delle persone è strettamente connessa all'attenzione, al rispetto e alla parità di trattamento che si riceve dagli altri.*

Operare per una società libera e matura, basata sul rispetto dei diritti e sulla valorizzazione delle persone, significa non permettere che la propria identità o l'orientamento sessuale siano motivo di aggressione, stigmatizzazione, trattamenti pregiudizievole, derisioni nonché di discriminazioni nel lavoro e nella vita sociale».

Risulterebbe, allora, fortemente auspicabile un **intervento statale** che, affiancandosi a quello oggi già svolto da associazioni e da altri enti, si faccia promotore di una cultura della eguaglianza e della inclusività, tramite azioni di sensibilizzazione e di educazione soprattutto nel contesto scolastico, luogo di peculiare formazione, crescita e sviluppo della personalità dei cittadini e delle cittadine.

G. CONCLUSIONI.

Alla luce di quanto osservato, la scrivente associazione confida che il Parlamento italiano approvi, con urgenza e senza esitazioni dettate da malcelati intendimenti dilatori, una legge che, finalmente, sia capace di allineare l'Italia agli altri Paesi europei, offrendo uno strumento di efficace prevenzione e repressione di carattere penalistico per la tutela delle vittime di qualsiasi forma di violenza motivata da *orientamento sessuale, identità di genere e genere*.

Avvocatura per i diritti LGBTI A.P.S. - Rete Lenford

il Presidente

avv. Vincenzo Miri

