

The logo for ARTICLE 19, featuring the text "ARTICLE 19" in white, bold, sans-serif font, centered within a red, stylized, angular shape that resembles a folded piece of paper or a banner.

Londra, 13 luglio 2021

*Commissione Giustizia del Senato
Via degli Staderari, 4
00186, Roma*

Oggetto: contributo DDL 2005 (contrasto della discriminazione o violenza per sesso, genere o disabilità)

Egregio Presidente, egregi Senatrici e Senatori,

la presente costituisce memoria scritta di ARTICLE 19 presentata nell'ambito dell'attività conoscitiva deliberata dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica Italiana avente ad oggetto il disegno di legge n. 2005 (contrasto della discriminazione o violenza per sesso, genere o disabilità) attualmente in discussione presso la stessa Commissione.

ARTICLE 19 coglie l'occasione per ringraziare la Commissione Giustizia dell'opportunità concessa di esprimere i propri commenti relativamente al testo in oggetto.

Ringraziando per l'attenzione, restiamo a disposizione e porgiamo cordiali saluti,

Maria Luisa Stasi
Senior Legal Officer
ARTICLE 19

ARTICLE 19 condivide gli obiettivi dichiarati della normativa in discussione e accoglie favorevolmente le proposte presentate, considerandole un doveroso passo per garantire, in Italia, la protezione e l'eguaglianza delle persone con riferimento a caratteristiche protette dal diritto internazionale dei diritti umani e dalla Carta Costituzionale della Repubblica Italiana. Tuttavia, con riferimento al testo delle menzionate proposte, vorremmo sottolineare alcune criticità e suggerire alcune garanzie sulla base della nostra esperienza nella tutela del diritto alla libertà di espressione

dell'individuo e nel contrasto a fenomeni di discorso d'odio e discriminazione. Il presente contributo si focalizza sui punti chiave relativi ai temi di nostra competenza e non si prefigge di avallare o criticare le ulteriori previsioni contenute nella proposta normativa ad oggetto.

Punto 1: Definizioni

Con riferimento alle definizioni di cui all'art. 1, facciamo notare che i concetti di sesso, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità si riferiscono a caratteristiche protette dal diritto internazionale dei diritti umani, di cui la Repubblica Italiana si fa portavoce. E' pertanto da auspicare che la definizione di tali concetti, così come la interpretazione degli stessi, venga effettuata alla luce degli standard internazionali in materia, nonché alla luce dei principi alla base di tali definizioni, ovvero eguaglianza, non discriminazione ed inclusione. Si segnala che un aiuto concreto in tal senso è rinvenibile nei lavori dell'Esperto Indipendente delle Nazioni Unite in materia di protezione contro la violenza e la discriminazione basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, Victor Madrigal-Borloz, il quale eloquentemente spiega che:

*'The notion that there is a gender norm, from which identities and expressions vary or depart, is based on a series of preconceptions that must be challenged if all humankind is to enjoy human rights. Among these misconceptions is the idea that it is a legitimate societal objective that persons adopt roles, forms of expression and behaviours that are considered entitlements or burdens according to their sex assigned at birth. Only by acknowledging the stereotypes, power asymmetries, inequality and fundamental violence that lies at the foundation of this system does the State comply with its obligation to address the violence and discrimination that it fuels, with its harrowing impact on women and girls in every corner of the world, including lesbian, bisexual and trans women; on gay, bisexual and trans persons; on other gender-diverse persons; and on intersex persons.'*¹

Ricordiamo inoltre che sia la Corte Europea dei Diritti Umani sia la Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno a più riprese dedicato attenzione ai concetti in questione, adottando un'interpretazione espansiva, rispettivamente, dell'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e del framework UE in materia di non discriminazione.²

Punto 2: Condotte rilevanti

Accogliamo con favore la proposta di cui all'art. 2 nella parte in cui novella l'attuale art. 604-bis c.p. aggiungendo alla lista delle categorie protette ivi menzionate quelle di sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità.

È importante notare che nel modificare le lettere a) e b) del primo comma dell'art. 604-bis c.p., l'art. 2 del DDL 2005 non introduce nuove fattispecie di reato volte a incriminare la libera manifestazione del pensiero, bensì si limita ad estendere l'ambito di applicazione del reato di istigazione a commettere atti

¹ Rapporto dell'Esperto Indipendente delle Nazioni Unite in materia di protezione contro la violenza e la discriminazione basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, Victor Madrigal-Borloz, *The Law of Inclusion*, presentato allo Human Rights Council durante la quarantasettesima sessione di lavori, A/HCR/47/27, § 3.

² A tal proposito, si vedano, tra gli altri: *Direttiva 2006/54/EC riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)*; *European Union's LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025*, disponibile all'indirizzo: [lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf](https://european-council.europa.eu/media/e0000000-1234-4000-9000-000000000000/asset/document/eu_strategy_lgbtiq_2020-2025_en.pdf) ([europa.eu](https://european-council.europa.eu)), la quale riconosce l'identità di genere e l'espressione del genere come motivi di discriminazione. Con riferimento alla giurisprudenza della Corte Europea di Strasburgo relativamente all'art. 14 della Convenzione, si vedano, tra gli altri: *Napotnik v. Romania* (application No. 33139/13); *Khamtokhu and Aksenchik v. Russia* (applications Nos. 60367/08 and 961/11); *Markin v. Russia* (application No. 30078/06); *Enache v. Romania* (application No. 16986/12); *Petrovic v. Austria* (156/1996/775/976).

di discriminazione o violenza, e del reato consistente nel compimento di tali atti, entrambi già previsti dalla formulazione attuale dell'art. 604-bis c.p., ad ulteriori caratteristiche protette, quali appunto sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità.

Pertanto, la novella proposta non si pone in contrasto con la garanzia del diritto alla libertà di espressione dell'individuo come garantito dall'art. 21 della Carta Costituzionale, ma costituisce un passo dovuto verso l'adeguamento del quadro normativo italiano in materia di eguaglianza e non discriminazione ai principi ed agli standard del diritto internazionale dei diritti umani in materia. Ricordiamo anche che la non interferenza di novelle come quella proposta dal DDL 2005 con il diritto alla libertà d'espressione e di manifestazione del pensiero era già stata stabilita dalla Corte di Cassazione già nel 2001, quando suddetta Corte chiarì che il reato di istigazione a compiere atti di discriminazione realizza un *quid pluris* rispetto alla manifestazione di opinioni, ragionamenti o convincimenti personali.³

Esprimiamo considerazioni simili con riferimento alla novella prevista dall'art. 3 e sottolineiamo l'importanza di interpretare il concetto di discriminazione di cui all'art. 604-ter c.p. alla luce degli standard internazionali in materia, secondo i quali tale concetto si materializza nell'adozione di comportamenti che non siano limitati al generico rifiuto o antipatia, ma 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".⁴

Punto 3: Tutela della libertà d'espressione

La proposta di novella di cui all'art. 4 appare parzialmente ridondante. Come in precedenza chiarito, le condotte rilevanti di cui al DDL 2005 non si propongono di limitare la libertà di esprimere convincimenti od opinioni, ma richiedono un *quid pluris*, ovvero l'istigazione a commettere o il compimento di atti di discriminazione o di violenza.

Riteniamo di fondamentale importanza e ci auguriamo che nell'interpretazione della fattispecie concreta al fine dell'identificazione del suddetto *quid pluris*, il legislatore e tutti coloro che verranno chiamati ad applicare la norma facciano riferimento e si adeguino agli standard internazionali in materia come espressi, tra gli altri, dagli artt. 19, comma 2 e 3, e 20, comma 2, del Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966, dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 e da strumenti interpretativi quali la Raccomandazione n. 35 del Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali⁵ ed il Piano d'Azione di Rabat delle Nazioni Unite.⁶

A tal fine, segnaliamo la guida esplicativa relativa al discorso d'odio e i Camden Principles on Freedom of Expression and Equality che ARTICLE 19 ha redatto nel tentativo di fornire supporto in materia⁷ e ci auguriamo che possa essere di aiuto all'Assemblea nella discussione e valutazione del DDL 2005.

³ Corte di Cassazione, Sez. V, sentenza n. 31655 del 24 gennaio 2001.

⁴ Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, New York, 1965, art. 1.

⁵ Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali, CERD/C/GC/35, 9 Settembre 2013.

⁶ Rapporto Annuale dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, presentato allo Human Rights Council durante la ventiduesima sessione, A/HRC/22/17/Add.4.

⁷ La guida menzionata è consultabile all'indirizzo web <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38231/'Hate-Speech'-Explained---A-Toolkit-%282015-Edition%29.pdf>. I Camden Principles on Freedom of Expression and Equality (2009) sono disponibili all'indirizzo: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

Punto 4: Politiche statali

Con riferimento agli artt. 7-10, i quali prevedono un complesso di norme accessorie finalizzate ad incidere in vario modo sul contesto culturale e sociale italiano relativo alle discriminazioni per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere, ci si limita a ricordare che uno degli strumenti principali a disposizione dello Stato al fine di garantire una società inclusiva e tollerante restano le politiche sociali e culturali volte a promuovere suddetti valori.

Riteniamo pertanto che la messa in atto di strategie nazionali per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere, in un contesto come quello italiano, nel quale le discriminazioni in questione costituiscono tutt'ora un fenomeno rilevante e preoccupante, rappresenti uno strumento essenziale e complementare alla normativa penale (la quale, in linea con gli standard internazionali in materia di diritti umani, deve restare l'*ultima ratio* e coprire solo ed unicamente i casi estremi), al fine di garantire relazioni sociali basate sull'eguaglianza e sulla non discriminazione, in attuazione dei principi e dei valori enunciati dalla Carta Costituzionale.

In altre parole, pur rimanendo consci della possibilità di strumentalizzazioni, le quali vanno ad ogni modo evitate, crediamo che l'attuazione di adeguate misure di educazione, formazione, dialogo e promozione, lungi dal costituire forme di propaganda, rappresentino uno degli strumenti maggiormente efficaci per portare la società italiana in linea con gli standard internazionali di tolleranza, garanzia e pluralismo delle idee, opinioni ed espressioni proprie di un sistema pluralista e democratico.

A proposito di ARTICLE 19

ARTICLE 19 è un'organizzazione internazionale dedicata alla difesa della libertà di espressione ed informazione in numerose aree del mondo. Oltre alla sede di Londra, consta di un network di sedi regionali in Brasile, Messico, Stati Uniti, Tunisia, Senegal, Gambia, Kenya, Bangladesh e Sud Est Asiatico. Per ulteriori informazioni sulle attività dell'organizzazione è possibile consultare il sito all'indirizzo www.article19.org o contattare il team di Law e Policy all'indirizzo: legal@article19.org. Per qualsiasi chiarimento o informazione relativamente al presente contributo si prega di contattare Maria Luisa Stasi, senior legal officer, all'indirizzo maria@article19.org