

Senato - Commissione Giustizia

Audizione 30 giugno 2021 sui DDL n. 2005 (Zan) e n. 2205 (Renzulli)

Cesare Mirabelli

1. Ringrazio per la opportunità che mi è stata offerta di esprimere alcune brevi considerazioni in una sede, il Senato nella sua Commissione Giustizia, rappresentativa della sovranità popolare.

Mi sono stati inviati due Disegni di legge in materia di *Contrasto della discriminazione o violenza per sesso, genere o disabilità*: il n. 2005, già approvato dalla Camera, e il n. 2205. Ambedue tendono, con modalità diverse, ad attribuire una speciale protezione penale a categorie di persone considerate vulnerabili:

- a) Il DDL 2205 (Renzulli) mediante la introduzione di una nuova circostanza aggravante (nell'art. 61 del codice penale), che riguarderebbe qualsiasi reato commesso per "aver agito in ragione dell'origine etnica, credo religioso, nazionalità, sesso, orientamento sessuale, disabilità (...)" della persona offesa;
- b) Il DDL 2005 (Zan), approvato dalla Camera, estenderebbe a nuove figure – di ciascuna delle quali viene data una definizione *ai fini della legge* (sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere) – il reato previsto dall'art. 604 *bis* del codice penale (propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica o religiosa).

2. Ritengo comune a tutti:

- a) l'orientamento a rafforzare mediante norme penali la protezione di determinate categorie di persone, in un ambito che l'art. 3 della costituzione considera, con una espressione generale, eguaglianza senza distinzioni di sesso o di condizioni personali.
- b) la convinzione che si debba salvaguardare, si direbbe ovviamente dal punto di vista costituzionale, la libertà di manifestazione del pensiero in tutte le sue modalità ed espressioni.

3. Non è inutile ricordare che in materia penale il principio costituzionale di stretta legalità (art. 25 cost.) implica che stabilire quali fatti costituiscono reato è frutto di una scelta eminentemente politica, rimessa esclusivamente al Parlamento, sulla quale non ho veste per esprimermi.

Segnalo che, dal punto di vista tecnico, il medesimo principio costituzionale richiede chiarezza e precisione nella descrizione legislativa delle fattispecie di reato. In proposito, osservazioni sono

state fatte nel dibattito pubblico, alcune anche in questa sede, da autorevoli penalisti, indipendentemente dal loro orientamento ideologico o culturale – ricordo ad esempio Giovanni Fiandaca o Giovanni Maria Flick - e confido che quanto è stato già osservato sia tenuto presente e valutato.

Per parte mia, mi limito a proporre alcune considerazioni su due aspetti del DDL n. 2005 (Zan). L'altro DDL, il n. 2205 (Renzulli), introducendo una nuova circostanza aggravante, inserita nell'art. 61 del codice penale, non sollecita le medesime osservazioni.

4.1. L'art. 4 del DDL n. 2005 (Zan) rende evidente la preoccupazione di non incidere sulla libertà di manifestazione del pensiero. Lo segnala la stessa rubrica dell'articolo "*Pluralismo delle idee e libertà delle scelte*".

Tuttavia non sembra raggiungere questo obiettivo e rischia anzi di restringere l'ambito delle garanzie per la libertà di manifestazione del pensiero:

a) Il testo dell'articolo 4 contiene un limite che intenderebbe circoscrivere l'ambito sanzionato penalmente - e se correttamente inteso come tale dovrebbe essere inserito nel codice penale in connessione con la norma incriminatrice - , stabilendo che "*ai fini della presente legge sono fatte salve la libera espressione di convincimenti od opinioni nonché le condotte legittime riconducibili al pluralismo delle idee o alla libertà delle scelte*";

b) subito dopo stabilisce un contro limite: "*purché non idonee a determinare il concreto pericolo di atti discriminatori o violenti*".

4. 2. Nella prima parte della disposizione la formula "*libera espressione di convincimenti od opinioni*" sembrerebbe voler comprendere un pluralità di situazioni riferibili a diversi diritti costituzionali, e anzitutto la generale libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 cost.). Tuttavia la specificità della protezione di altri diritti solleciterebbe una formulazione che si riferisca espressamente ad essi. In particolare andrebbe considerate la libertà della ricerca, della scienza e dell'insegnamento (art. 33 cost.) , la libertà di educazione (della quale sono primi titolari i genitori: art. 30 cost. e art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo), la libertà del magistero ecclesiastico (assicurata dall'art. 2 dell'Accordo di revisione del Concordato) che comprende anche la espressione di una visione antropologica ed etica.

Per questi aspetti il testo dell'art. 4, nella sua prima parte, potrebbe opportunamente integrato, richiamando in modo specifico i diritti di libertà ai quali è assicurata la salvaguardia.

4.3. La seconda parte dell'art. 4, stabilendo un limite alle libertà che intende rispettare nella sua prima parte, prescinde totalmente dalla intenzione, dalla volontà, dal contesto di chi esprime il proprio pensiero, stabilendo una responsabilità oggettiva per il pericolo di un fatto che altri possano commettere, di discriminazione o violenza, indipendentemente anche da una connessione temporale e di contesto tra la manifestazione del pensiero e il pericolo che essa determinerebbe.

Ne risulta accresciuta l'incertezza sull'ambito delle condotte punite penalmente, che tra l'altro potrebbe suscitare la propensione ad usare lo strumento della denuncia penale per colpire la manifestazione di orientamenti dissenzienti rispetto a tesi sgradite o dominanti, quale che ne sia l'orientamento.

Ne deriva l'esigenza di migliorare la formulazione dell'art. 4, e di rendere quanto meno precisa e meno controvertibile la salvaguardia che con tale disposizione si intende introdurre. La formula dell'art. 4 potrebbe essere completata (e se ne suggerisce l'inserimento nel codice penale come art. 604 *ter*) secondo il seguente tenore:

“In nessun caso può costituire reato l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, delle libertà educativa, di ricerca e di insegnamento, di esercizio del magistero ecclesiastico, salvo che si tratti di condotte dirette a (o aventi lo scopo di) determinare il concreto pericolo di atti discriminatori o violenti”.

5. L'art. 7 del DDL n. 2005 (Zan) riguarda la *Istituzione della giornata contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e transfobia* (la cui istituzione è scelta politica sulla quale, ancora una volta, non ho veste per esprimermi), e stabilisce che “le scuole, nel rispetto del piano triennale dell'offerta formativa di cui al comma 16 dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015 n. 107”. Il piano, come definito nella stessa legge (art. 1, comma 14), è “il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito dell'autonomia scolastica”.

È da premettere che rientra nei compiti formativi della scuola educare al rispetto della dignità di ogni persona ed al rispetto della

eguaglianza di tutti gli individui senza alcuna distinzione. Le modalità di questo percorso educativo rientrano nella libertà della scuola e nella scuola; né possono essere oggetto di una attività formativa il cui orientamento non rispetti la responsabilità dei genitori negli indirizzi educativi, quale espressione del loro diritto e dovere previsto dall'art. 30 della costituzione, e più puntualmente precisato dall'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per la quale "Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento in modo conforme alle loro convinzioni religiose e filosofiche".

Per quanto riguarda le scuole istituite dalla Chiesa cattolica, è da ricordare che "a tali scuole che ottengano la parità è assicurata piena libertà" (art. 9, n. 1 dell'Accordo di revisione del Concordato).

Si segnala la opportunità che **l'art. 7, comma 3, del DDL n. 2005 mantenga espressamente queste garanzie e assicuri che le attività riferite a tale disposizione rispettino la libertà della scuola e dell'insegnamento, l'indirizzo educativo dei genitori e gli impegni internazionali dello Stato.**