

**Articolato gruppo di lavoro “Delitti contro l’Umanità e l’Uguaglianza”
Proposta definitiva – 20 Aprile 2020**

1) Genocidio

A. Va premesso che i lavori del Gruppo hanno prodotto risultati articolati, quale riflesso delle discussioni e delle diverse sensibilità scientifiche.

La relazione che segue si riferisce dunque ad una proposta di introduzione del reato di genocidio, con un’alternativa [ipotesi 2)] riguardante esclusivamente la pena.

È emersa anche un’opinione dissenziente, che si allega alla relazione.

B. Com’è noto, nell’ordinamento italiano il genocidio è disciplinato dalla L. 9 ottobre 1967, n. 962. Nonostante non vi siano vuoti di tutela da colmare, l’ipotesi di introdurre nel codice penale il delitto di genocidio è stata ampiamente valutata dal Gruppo di lavoro.

Si è al proposito considerato come un eventuale inserimento, oltre ad avere un indiscutibile effetto simbolico, porrebbe il sistema italiano in linea con un significativo *trend* internazionale [si cfr. il codice penale francese (art. 221.1), il codice penale spagnolo (art. 607), e quello tedesco (§ 220 StGB) prima dell’introduzione della legge per l’attuazione dello statuto della corte penale internazionale ove ora il delitto di genocidio è previsto dal § 6], contribuendo inoltre a realizzare il significato della c.d. riserva di codice, recentemente assurta, se pur ancora solo a livello di legge ordinaria, a principio generale del nostro ordinamento.

Dopo ampia discussione, questo Gruppo di Lavoro ha infine ritenuto che, per un moderno e futuribile codice penale, ispirato a sua volta alla tutela dei diritti umani, la previsione di una fattispecie di genocidio sia irrinunciabile; ed ha quindi optato per tale previsione, sia pure in assenza legge di attuazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale (al cui interno - proprio sul modello tedesco - la fattispecie potrebbe altrettanto legittimamente ricollocarsi), immaginando che, qualora in futuro detta legge di attuazione dello Statuto della ICC venga effettivamente introdotta, sarà quest’ultima a doversi coordinare con la fattispecie codicistica.

Secondo quanto anticipato, nel corso dei lavori e delle discussioni del Gruppo sono emerse anche posizioni contrarie, rappresentate nell’opinione dissenziente allegata a questa relazione.

Quanto ai contenuti, la comparazione tra il sistema italiano e gli ordinamenti sopra citati (in particolare, francese, tedesco e spagnolo) restituisce un quadro molto variegato con particolare riferimento alla definizione del “gruppo” vittima della condotta punibile.

A tal proposito, si rileva che accanto ad ordinamenti caratterizzati dall’adesione ad una definizione oggettiva (Italia e Germania) esistono anche paesi che ricorrono a formulazioni più ampie e/o miste.

Quanto ai primi (indirizzo ‘oggettivo’):

i) Italia: “*un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale*”

ii) Germania: “*nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe als solche*”. Con riferimento alla Germania si segnala, nel passaggio dalla originaria previsione codicistica (§ 220a StGB) a quella attualmente in vigore, il venir meno del riferimento al “*durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe*” ;

Quanto ai secondi (indirizzo ‘misto’ o ‘soggettivo’):

i) Francia: “*groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d’un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire*”;

ii) Spagna: “*un grupo nacional, étnico, racial, religioso o determinado por la discapacidad de sus integrantes*”.

Di fronte ad un quadro così variegato, si è scelto di proporre una definizione di “gruppo” ampliata rispetto alla tratizia definizione del “gruppo religioso, etnico e/o razziale”, ma al tempo stesso (attraverso il riferimento a criteri identificativi di tipo “*culturale, storico o politico*”) ragionevolmente rispettosa delle esigenze di legalità/determinatezza.

In merito alle sanzioni proposte si è ritenuto di seguire l’opzione generale favorevole alla scomparsa sempre e comunque della pena dell’ergastolo, in favore della previsione, nelle ipotesi più gravi, della pena della reclusione fino ai 24 anni oggi previsti come pena edittale massima per la reclusione. Le altre pene suggerite sono state determinate in progressione discendente di gravità.

Come accennato, sempre sotto il profilo della disciplina sanzionatoria, il Gruppo ha elaborato anche una proposta alternativa che collega alle ipotesi descritte dalla fattispecie la medesima pena edittale, per sottolineare il carattere unitario del fenomeno e del disvalore espresso.

PROPOSTA DI ARTICOLATO

Genocidio

Ipotesi 1)

Chiunque, al fine di distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico o religioso ovvero un gruppo determinato da altro criterio culturale, storico o politico:

- a) uccide uno o più membri di tale gruppo, è punito con la reclusione non inferiore ad anni ventiquattro;*
- b) lede in maniera grave o gravissima anche un solo uomo di tale gruppo, è punito con reclusione non inferiore ad anni sedici;
sottrae anche un solo minore a tale gruppo è punito con reclusione non inferiore ad anni quattordici;*
- c) sottopone membri di tale gruppo a condizioni di vita idonee a provocarne la distruzione totale o parziale, è punito con reclusione non inferiore ad anni dodici;*
- d) impone o attua misure dirette a impedire o limitare le nascite in tale gruppo, è punito con reclusione non inferiore ad anni dieci.*

La pubblica istigazione o apologia del genocidio è punita con la reclusione da due a sei anni, se da essa deriva il pericolo concreto di commissione delle condotte descritte nel comma precedente. Il tentativo è punito con pena ridotta di un terzo.

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso dal cittadino o dallo straniero in territorio estero e vi è stata richiesta del Ministro della Giustizia.

Ipotesi 2)

Genocidio

È punito con la reclusione non inferiore ad anni ventiquattro chiunque, al fine di distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico o religioso ovvero un gruppo determinato da altro criterio culturale, storico o politico:

- a) uccide uno o più membri di tale gruppo;*
- b) lede in maniera grave o gravissima anche un solo uomo di tale gruppo;*
- c) sottrae anche un solo minore a tale gruppo;*
- d) sottopone membri di tale gruppo a condizioni di vita idonee a provocarne la distruzione totale o parziale;*
- e) impone o attua misure dirette a impedire o limitare le nascite in tale gruppo;*

La pubblica istigazione o apologia del genocidio è punita con la reclusione da due a sei anni, se da essa deriva il pericolo concreto di commissione delle condotte descritte nel comma precedente.

Il tentativo è punito con pena ridotta di un terzo.

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso dal cittadino o dallo straniero in territorio estero e vi è stata richiesta del Ministro della Giustizia.

Tortura

La l. 110 del 2017 ha, come noto, inserito l'art. 613 *bis* nel codice penale, portando a compimento un lungo e travagliato percorso riformatorio. Stante dunque la recente modifica normativa, potrebbe dunque suonare quasi provocatorio proporre la modifica di una norma a pochi mesi della sua – tormentata – introduzione. Senonché, pur non sottovalutando l'importanza, anche su un piano meramente simbolico, del fatto di avere finalmente ottemperato all'obbligo di criminalizzazione delle condotte di tortura, comportamento che si pone oggi indiscutibilmente in contrasto con i valori che la civiltà moderna esprime, si ritiene tuttavia necessario e indifferibile, anche alla luce del dato relativo alla pressoché nulla applicazione della fattispecie, un intervento volto a garantire alla disposizione concreta *chance* di effettività. Il raggiungimento di tale obiettivo presuppone anzitutto il ricorso a una corretta tecnica di normazione. Caratteristica che poco si attaglia alla fattispecie di nuovo conio che, con il suo lessico contorto e la sua discutibile struttura, paga vistosamente il fio dei compromessi fatti dal legislatore per ottenerne l'approvazione.

Occorre inoltre ricordare che il nostro Paese, nonostante siano trascorsi circa diciotto anni dalla ratifica dello Statuto di Roma, non ha ancora adottato una legislazione adeguata e specifica in materia di crimini internazionali; e che dunque va valutata anche l'opportunità di adottare un sistema normativo che – sulla falsariga di quello previsto in altri ordinamenti – contempra due distinte figure criminose, a seconda che si sia o meno in presenza di un crimine internazionale.

Per quanto concerne il reato di tortura “comune”, ci pare manchino, nella versione italiana del crimine di tortura, quanto meno tre delle costanti presenti in pressoché tutte le definizioni del fenomeno, ovverosia la natura di reato proprio, l'intenzionalità della condotta e le peculiari finalità connotative del motivo per cui l'autore agisce. E anche rispetto agli elementi del reato (condotta ed evento) deve osservarsi che lo sforzo di contemperamento di vari interessi pure tra loro confliggenti ha condotto a delineare un concetto normativo di “tortura” molto distante dal tipo criminologico e da quello emergente dal quadro europeo e internazionale: da un lato, infatti, non è più sufficiente un singolo atto di violenza a integrare il maltrattamento, dall'altro si confondono nella stessa definizione i concetti, faticosamente distinti dall'evoluzione interpretativa della giurisprudenza sovranazionale, di tortura, trattamenti inumani e trattamenti degradanti. Particolarmente grave e foriera di possibili equivoci è poi la scelta – dettata dal timore di trasmettere un messaggio di stigmatizzazione dell'operato delle forze dell'ordine – di costruire la fattispecie come reato comune (o comunque non del pubblico agente), perdendo così di vista quello che costituisce – anche in base all'art. 13 della Costituzione – lo specifico che caratterizza il disvalore della condotta di tortura. Sotto il profilo sanzionatorio, dovrebbe inoltre prevedersi, anche al fine di porre il nostro ordinamento al riparo da prevedibili censure di inadeguatezza della disposizione rispetto agli obblighi internazionali, un quantum di pena tale da escludere la possibilità di ricorrere a meccanismi di elusione della sanzione.

Oltre alla riscrittura dell'attuale fattispecie alla luce dei rilievi appena svolti, si è ritenuto opportuno prevedere ad altri due inserimenti normativi: anzitutto, anche qui a fini di coordinamento l'ICC Statute, la previsione di un'ulteriore – e autonoma – fattispecie di tortura quale crimine contro

l'umanità; in secondo luogo l'introduzione di un autonomo reato di agevolazione colposa per omesso controllo, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 57 c.p., per far fronte ai casi di *superior responsibility*, attribuendo così rilievo penale, ovviamente in termini diversi sul piano sanzionatorio rispetto all'ipotesi base, ai casi in cui il superiore, per difetto di vigilanza o controllo sull'operato dei suoi sottoposti, favorisca il verificarsi di comportamenti illeciti.

PROPOSTA DI ARTICOLATO

Tortura da parte del pubblico ufficiale

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando delle funzioni o del servizio, intenzionalmente cagiona a taluno una grave sofferenza fisica o mentale al fine di ottenere una confessione o informazioni, di punire, di intimorire ovvero di discriminare, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni.

Se dal fatto deriva per colpa una lesione grave, si applica la reclusione da sei a dodici anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da otto a quattordici anni; se ne deriva la morte, la reclusione da dodici a venti anni.

Tortura in particolari situazioni di conflitto

Chiunque, nel contesto di un attacco sistematico e generalizzato contro la popolazione civile o contro una parte di essa, posto in essere in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione, intenzionalmente cagiona a taluno di cui abbia la custodia o il controllo una grave sofferenza fisica o mentale, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni.

Se dal fatto deriva per colpa una lesione grave, si applica la reclusione da dodici anni a diciassette anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da quindici a venti anni; se ne deriva la morte, la reclusione da venti anni a trenta anni.

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso dal cittadino o dallo straniero in territorio estero e vi è stata richiesta del Ministro della Giustizia.

Responsabilità del superiore

Fuori dei casi di concorso, il superiore che omette per colpa di esercitare il controllo necessario a impedire la commissione del delitto di tortura, risponde a titolo di colpa, se il delitto è conseguenza della violazione dei suoi doveri di vigilanza, con la pena per esso stabilita, diminuita in misura non eccedente un terzo.

Riduzione in Schiavitù, deportazione o trasferimento forzato della popolazione, sfruttamento della migrazione, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

Scopo della proposta di riforma delle fattispecie qui elencate non è una riscrittura complessiva dei delitti in oggetto, quanto la specificazione di alcuni elementi chiave al fine di meglio calibrare l'intervento punitivo in questa delicata materia.

Con riferimento al tema della migrazione, viene comunque prevista l'introduzione di una fattispecie di reato inedita, cui dovranno collegarsi gli opportuni interventi sulla legislazione di settore, che potranno investire tanto le ipotesi di traffico quanto quelle di favoreggiamento, nei termini di cui si dirà.

Quanto in primo luogo alla repressione dei fenomeni (che per ora possiamo genericamente definire) di **riduzione in schiavitù**, alla fattispecie prevista dal codice penale si aggiunge un nuovo **art. 600.1**, che enuclea il medesimo fatto, però internazionalizzandolo mediante l'introduzione degli elementi di contesto.

In termini non dissimili si è poi operato con riguardo ai delitti di **tratta e di traffico di esseri umani**, per i quali si propone di enucleare tre distinte ipotesi delittuose:

- La **tratta di esseri umani**, nei termini in cui è attualmente prevista dal codice penale all'**art. 601 cp**;
- la **tratta** quale **crimine internazionale** e dunque qualificata dagli elementi di contesto previsti nello Statuto della Corte penale internazionale;
- lo **sfruttamento illecito e a proprio o altrui vantaggio della migrazione**, di nuovo conio.

Quest'ultima fattispecie, come si potrà evincere dalla lettura dell'articolato che segue, è costruita come una norma a più fattispecie, in cui vengono indicati i vari momenti caratteristici della "filiera" che accomuna i fenomeni di "*trafficking*" e "*smuggling*", mediante una formulazione che punta a rendere chiaro come il punto di massima concentrazione del disvalore (di evento) del reato vada individuato, in definitiva, nella riduzione del migrante ad un vero e proprio oggetto di scambio commerciale. Mediante l'elemento del dolo specifico si selezionano ulteriormente i fatti punibili, evitando di criminalizzare ipotesi estranee allo sfruttamento del fenomeno migratorio internazionale (es. l'ospitalità alla "badante" o ad un suo familiare). Inoltre, per la previsione di un'aggravante, il trattamento sanzionatorio è diversificato quando lo sfruttamento si realizzi mediante attività organizzate.

In quanto il più delle volte commesso da vere e proprie organizzazioni criminali, il delitto di sfruttamento della migrazione può ben conciliarsi con strumenti di natura premiale, volti a favorire la dissociazione dei singoli componenti; per questo, si è pensato anche di prevedere una sensibile riduzione di pena per quelle forme di 'pentimento operoso' che si risolvano nella cessazione di attività criminose e/o nella neutralizzazione dell'organizzazione malavitosa. L'indicazione di un termine processuale entro il quale 'collaborare' serve ovviamente ad evitare dissociazioni tanto tardive quanto strumentali e a conferire così all'istituto, oltre che maggiore incisività sul piano applicativo, anche una maggiore equità e ragionevolezza.

Di questa ipotesi di fattispecie dovrebbe naturalmente valutarsi l'introduzione nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/01, curando i necessari coordinamenti anche con le disposizioni dettate dalla L. 146/2006 sul crimine transnazionale.

In questo quadro, è pure emersa nel corso delle discussioni in seno al sotto-gruppo di lavoro l'ipotesi di intervenire anche sulla disciplina di settore, in particolare sul testo unico in materia di immigrazione, al fine di realizzare una distinzione definitiva tra autore e vittima, risolvendo così le asimmetrie, anche sanzionatorie, che caratterizzano la disciplina attualmente vigente. Al proposito, un'ipotesi potrebbe essere quella di abolire il reato di favoreggiamento, al fine di collegare la rilevanza penale alle sole ipotesi di tratta ovvero di sfruttamento delle migrazioni, nei termini in precedenza chiariti. Un'alternativa, anche per rispettare gli obblighi eurounitari che chiedono agli Stati membri di prevedere sanzioni (anche non penali) per le ipotesi di favoreggiamento senza fine di profitto, potrebbe essere la depenalizzazione del reato di favoreggiamento con contestuale previsione di un illecito amministrativo.

Una parte del Gruppo di lavoro, peraltro, ha ritenuto che sia preferibile una diversa formulazione, onde evitare l'impiego di verbi che, di regola, il legislatore riferisce a 'cose' anziché 'persone', che viene riportata come 'ipotesi 2)'

L'altra fattispecie presa in considerazione dal sotto-gruppo di lavoro è quella di **intermediazione illecita e sfruttamento dei lavoratori**, attualmente prevista dall'**art. 603 bis c.p.**

Anche in ragione dei recenti interventi legislativi, nel complesso condivisibili, si è ritenuto di non procedere ad una riscrittura completa della fattispecie, per prospettare invece una serie di emendamenti utili a favorire la razionale applicazione di una norma incriminatrice.

Tra le diverse proposte sulla norma in esame, va segnalata la possibilità, su cui il sotto-gruppo ha ampiamente discusso, di inserire tra gli indicatori dello 'sfruttamento' anche la manifesta sproporzione tra la remunerazione percepita dal lavoratore reclutato e gli utili conseguiti nell'esercizio in cui è stata svolta la prestazione. Questo ulteriore criterio potrebbe completare l'orizzonte valutativo del giudice, consentendogli così di accertare lo sfruttamento tenendo anche conto di profili strettamente economici.

Ciò posto, si è comunque ritenuto necessario valorizzare al massimo l'utilizzo degli "indici" di sfruttamento, in funzione di specificazione dei tratti propri dell'illecito, e anche di "linee guida" che possono utilmente orientare chi è chiamato ad applicare la norma.

In questa prospettiva, si è pertanto eliminato il riferimento alla "sussistenza di uno o più indici", in modo da favorire l'interazione tra i criteri medesimi; si è introdotta la parola "manifestamente" (indice n.1) e si è esplicitata la necessità che la violazione della normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori (indice n. 3) sia "reiterata". Al fine di chiarire la funzione interpretativa di questi indici, e di segnarne la differenza con le norme definitorie, nel corso di una riunione dell'intero gruppo si è ritenuto di esplicitare che il destinatario primario di questa norma è il giudice, tenuto ad applicare questi indici/indicatori, nello svolgimento di un'attività che ha natura di discrezionalità tecnica vincolata dalla legge.

Il gruppo ha ampiamente discusso del fatto che siffatta norma inverte l'assunto della nostra tradizione secondo cui le norme si rivolgono ai destinatari del precetto e solo indirettamente agli interpreti. Si è ritenuto tuttavia che la tecnica degli indicatori a tipicità – per così dire "indotta" – per ora riservata ad atti sub legislativi e di *soft law* (es. classico gli indici di sospettosità del riciclaggio) o a elaborazioni giurisprudenziali (es. le condizioni di esercizio del diritto di cronaca scriminanti un fatto di diffamazione) debba essere opportunamente utilizzata anche dal legislatore per la centrale ragione che la tipicità del fatto dipende in definitiva da questi indicatori. Questi interventi vengono infatti proposti per evitare che il delitto in questione possa essere utilizzato come "fattispecie avamposto", realizzando un eccessivo arretramento della soglia di intervento penale, finendo cioè con l'essere contestata quando non sia intervenuta una lesione o un evento-morte, e dunque sul solo presupposto di violazioni o inadempienze rispetto alla normativa di cui al decreto 81/08.

Quanto alla misura della confisca prevista nel proposto articolato, tenendo conto dei criteri individuati dal Direttivo, che escludono interventi sulla parte speciale, non si è ritenuto di inserire eventuali interventi di coordinamento, che pure potrebbero concepirsi, ad esempio sull'articolo 240 *bis* c.p.

Quanto infine alla fattispecie di **riduzione in schiavitù**, si ritiene consigliabile utilizzare la medesima tecnica legislativa, mediante "indici" caratteristici del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento dei lavoratori di cui sopra.

Nell'ambito di questo ulteriore sviluppo del lavoro, occorrerà anche valutare se e in che termini debba intervenire sulla definizione di 'riduzione o mantenimento dello stato di soggezione' valutando l'eventuale espunzione di alcuni riferimenti, come quello alla 'situazione di vulnerabilità' che potrebbero in definitiva far riemergere surrettizie ipotesi di (semplice) plagio.

PROPOSTA DI ARTICOLATO

Riduzione in schiavitù

(Omissis) – si ripropone il testo dell'art. 600 c.p. nella sua formulazione più aggiornata

Riduzione in schiavitù in particolari situazioni di conflitto

Chiunque, nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza di tale attacco, esercita su una persona uno o l'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, ovvero riduce o mantiene una persona in stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la pena della reclusione non inferiore ad anni quindici ed alla multa da Euro settantacinquemila ad Euro cinquecentomila.

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso dal cittadino o dallo straniero in territorio estero e vi è stata richiesta del Ministro della Giustizia.

Tratta, deportazione o trasferimento forzato della popolazione

Chiunque, nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza di tale attacco, fa tratta di persone ovvero rimuove delle persone, per mezzo di espulsione o con altri mezzi coercitivi, dalla regione nella quale le stesse si trovano legittimamente, in assenza di ragione previste dal diritto internazionale che lo consentano è punito con la pena della reclusione non inferiore ad anni quindici ed alla multa da Euro settantacinquemila ad Euro cinquecentomila.

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso dal cittadino o dallo straniero in territorio estero e vi è stata richiesta del Ministro della Giustizia.

Sfruttamento della migrazione

Ipotesi 1)

Chiunque, al fine di conseguire un vantaggio per sé o altri, in violazione delle norme sull'immigrazione, introduce, trasporta o raccoglie nel territorio dello Stato, trasferisce al di fuori di esso, ovvero al fine di introdurre nel territorio dello Stato, cede, riceve, detiene o custodisce stranieri è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da Euro cinquantamila a Euro trecentomila.

Se i fatti di cui al primo comma sono commessi con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative ed organizzate si applica la pena della reclusione da anni sei ad anni dodici e la multa da Euro centomila a Euro un milione.

Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso dal cittadino o dallo straniero in territorio estero e vi è stata richiesta del Ministro della Giustizia.

Ravvedimento operoso

Le pene previste per i fatti di cui al precedente articolo sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che, si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della richiesta di rinvio a giudizio, aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

Ipotesi 2)

Chiunque, al fine di conseguire un vantaggio per sé o per altri, **procura o agevola l'ingresso illegale dello straniero nel territorio dello Stato** è punito...

Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da cinquecento a mille euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

- a) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;*
- b) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.*

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da mille a duemila euro per ciascun lavoratore reclutato.

Nell'accertare lo sfruttamento, il giudice deve tenere conto dei seguenti indici:

- a) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque manifestamente sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;*
- b) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;*
- c) la sussistenza di reiterate violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;*
- d) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.*

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

- a) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;*
- b) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;*
- c) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.*

Atti discriminatori

Il gruppo di lavoro incaricato di redigere una proposta in materia di delitti contro l'Umanità e l'Uguaglianza ha molto discusso sull'*an*, il *quomodo* e il *quantum* della criminalizzazione degli atti discriminatori motivati da *ragioni ulteriori* rispetto a quelle *razziali, etniche o religiose* già ricomprese nelle previsioni attualmente vigenti agli artt.604 *bis* e *ter* c.p. Si tratta, infatti, di materia ampiamente discussa per le inevitabili implicazioni sui fondamentali principi di tassatività-determinatezza ed offensività della fattispecie incriminatrice. Il tema della rilevanza penale degli atti discriminatori, infatti, si interseca inevitabilmente con quello dei c.d. ***hate crimes*** o ***crimini generati dall'odio***, comprendenti le offese perpetrate nei confronti di persone discriminate in base all'appartenenza ad un gruppo. Da una ricognizione dello *ius conditum* a livello nazionale ed internazionale emerge che il crimine d'odio forma generalmente oggetto di una norma penale che pone in rilievo l'aspetto discriminatorio della condotta ricollegandovi o la creazione di una **fattispecie autonoma** o la previsione di una **circostanza aggravante** o, come nel caso dell'attuale Sezione I-*bis* del Titolo dei Delitti contro la Persona e di molti ordinamenti stranieri, entrambe le soluzioni. A tal proposito occorre precisare che il gruppo di lavoro, anche a seguito di ampia discussione all'interno dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale, ribadisce che ciò che deve opportunamente venire in rilievo nei crimini d'odio non sono le mere 'idee discriminatorie' della persona che pone in essere tali condotte. Pur costituendone l'indubbio *humus* culturale, per risultare penalmente rilevanti tali "idee" devono avere **concrete ricadute**, e risultare tali da fare della discriminazione la ragione

stessa della violenza o dell'offesa perpetrata nei confronti di una persona per il solo fatto di appartenere a quel gruppo. In quest'ottica, dal punto di vista dell'*autore* la vittima *merita* di essere offesa in quanto e semplicemente perché essa fa parte di quella minoranza nei confronti della quale l'aggressore nutre rancore, odio ideologico o nei confronti della quale più in generale ha maturato uno stereotipo.

Nel nostro ordinamento la sfera di operatività dei crimini fondati su atti discriminatori è limitata alle discriminazioni *per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*. A differenza della maggior parte degli ordinamenti europei che prevedono espressamente la rilevanza penale delle discriminazioni motivate dall'identità di genere, dall'orientamento sessuale e dalle disabilità in forma di **circostanza aggravante** (Albania, Slovacchia, Regno Unito, Danimarca, Finlandia, Francia) o di **fattispecie autonoma** (Paesi Bassi, Svizzera, Lituania, Ungheria, Lussemburgo) o di **entrambe** (Norvegia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Belgio), l'ordinamento italiano, non predispone alcuna forma di reazione penale *ad hoc* contro le discriminazioni motivate dall'identità di genere, dall'orientamento sessuale e dalla disabilità, fatta eccezione per l'eventuale applicazione a tutte le condotte appena menzionate di una circostanza aggravante dal contenuto generale quale quella di cui all'**art. 61 co. 1 n. 1 c.p.**, ossia "l'aver agito per motivi abietti e futili" e, limitatamente ai reati commessi ai danni di disabili, per la circostanza aggravante prevista dall'**art.36, comma 1 L.104/1992**, come modificata dall'art.3, comma 1 L.94/2009 che prevede che "quando i reati di cui all'art.527 c.p., i delitti non colposi di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla l.75/1958, sono commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, la pena è aumentata da un terzo alla metà".

In ambito extraeuropeo anche gli Stati Uniti e il Canada prevedono fattispecie autonome e circostanziali espressamente volte a punire condotte discriminatorie motivate da stereotipi fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale e sulle disabilità.

Pur a seguito delle numerose proposte di legge avanzate negli ultimi venti anni, il nostro ordinamento non ha mai finalizzato alcuna iniziativa di riforma ponendosi, dunque, in una condizione di marcata diversità rispetto a quanto previsto nell'ambito di numerosi ordinamenti europei ed extraeuropei, oltre che di fonti sovranazionali che, pur non ponendo alcun obbligo di criminalizzazione espressa degli atti discriminatori commessi nei confronti di soggetti appartenenti a gruppi diversi da quelli connotati da ragioni razziali, etniche, nazionali o religiose, richiamano in varia forma l'opportunità di intervenire con fermezza in direzione della prevenzione e del contrasto ad ogni forma di discriminazione motivata dal genere o dalla disabilità fisica o psichica della vittima.

Per questa ragione il Gruppo di Lavoro propone di valorizzare, in linea con la scelta già operata dall'art. 2, comma 1, lett. i), D. lgs. 21/2018 al momento dell'introduzione dei sopra menzionati Reati contro l'Eguaglianza di cui alla Sezione I *bis*, anche le condotte discriminatorie motivate da ragioni desumibili dal combinato disposto tra l'art.3 Cost. (discriminazioni fondate su **sex**, razza, lingua religione, opinioni politiche, **condizioni personali** e sociali) e dall'art. 10 TFUE (in ragione di discriminazioni fondate sul **sex**, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la **disabilità**, l'età o l'**orientamento sessuale**). In linea con quanto già proposto nell'ambito di numerosi progetti di legge pendenti nella presente legislatura e con la più moderna declinazione del riferimento al "sex" come possibile veicolo di disuguaglianza, il gruppo di lavoro propone di allinearsi al prevalente orientamento favorevole alla definizione in termini di "**identità di genere**" e "**orientamento sessuale**". Ben lontano dall'essere un binomio dall'incerto contenuto definitorio, esso risulta già presente nell'ambito di diverse fonti legislative quali l'art.60 del Codice della privacy (D.lgs. n. 196 del 2003, come modificato dal recente D.lgs. n. 101 del 2018), il 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 (il quale introduce la locuzione anche nello statuto dei lavoratori, l'art. 15, l'art.7 D.Lgs. n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) fino a giungere all'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, all'identità

di genere e all'orientamento sessuale e che richiama i due concetti in numerose altre disposizioni e all'art.18 D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18 in materia di attribuzione della qualifica di rifugiato, che individua tra i motivi di persecuzione l'appartenenza a un particolare gruppo sociale che può identificarsi anche con riferimento all'identità di genere, già definita dalla Direttiva 2011/95/UE come complesso 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.

Data anche la scivolosità della materia e l'opportunità di allineare la proposta di ampliamento della criminalizzazione degli atti discriminatori a quanto già previsto nella sezione dedicata ai Delitti contro l'Eguaglianza, il modello che si propone è ancora una volta quello "misto" autonomo/circostanziale in modo da poter valorizzare, accanto a quelle già previste dagli artt.604 *bis* e *ter* c.p., anche le discriminazioni fondate sull'identità di genere, l'orientamento sessuale e la disabilità.

La soluzione che si riporta qui di seguito è basata, pur con alcuni correttivi volti a garantire il rispetto dei principi di legalità e offensività, sulla struttura della vigente Sezione I *bis*. Fatta eccezione per una proposta di aumento del massimo edittale della pena pecuniaria prevista, in alternativa a quella detentiva, per il reato di propaganda, non si è ritenuto di dover procedere ad una rimodulazione delle sanzioni in ragione della diversa e specifica ragione motivante la discriminazione. In una materia fortemente dipendente dall'attento vaglio delle circostanze del caso concreto è parso preferibile mantenere la già vigente ampia forbice edittale, rimettendo al giudice la quantificazione in concreto della risposta sanzionatoria proporzionata alla gravità delle condotte di volta in volta poste in essere.

L'unico ambito nel quale si è ritenuto, in linea con l'ampio confronto sviluppatosi all'interno dell'Associazione, di dover differenziare la risposta penale sulla base delle diverse finalità della condotta discriminatoria attiene alla fattispecie autonoma di *propaganda*. Mantenuta rispetto alle *idee fondate sulla superiorità, sull'odio razziale o etnico*, non si è ritenuto di doverla estendere anche alle discriminazioni fondate sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale o sulla disabilità fisica o psichica della vittima, per evitare di dar vita a fattispecie di dubbia compatibilità con i principi di legalità ed offensività della fattispecie incriminatrice. Peraltro, quando anche l'ambito di applicazione del reato autonomo di propaganda (imposto dall'art. 4 della Convenzione contro la discriminazione razziale del 1966) fosse stato ampliato anche alle idee fondate sulla superiorità su gruppi connotati dal genere o dalle condizioni personali, un'interpretazione costituzionalmente orientata ne avrebbe imposto l'allineamento ai contenuti offensivi delle condotte istigatorie.

Rispetto, infine, alla proposta estensione dell'ipotesi circostanziale, oltre che ai reati motivati da discriminazione fondata sul genere anche ai casi in cui la vittima sia un disabile, la previsione della proposta modifica dell'art.604-*ter* c.p. si allinea con quanto già previsto dall'art.36 L.104/1992 mantenendo fermo il massimo dell'aggravamento di pena ma estendendone l'applicazione a tutti i reati punibili con pena diversa dall'ergastolo e non soltanto agli atti osceni (art.527 c.p.), ai delitti non colposi contro la persona e il patrimonio e ai reati in materia di prostituzione di cui alla l.75/1958.

PROPOSTA DI ARTICOLATO

Il testo dell'art.604-*bis* c.p. (Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa) è sostituito come segue:

Art.604 bis c.p. (Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione)

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito:
*a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa **fino a 10.000 euro** chi propaganda idee fondate sulla superiorità, sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi **ovvero fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale o sulla disabilità fisica o psichica della vittima;***

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, religiosi **ovvero fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale o sulla disabilità fisica o psichica della vittima.**

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 **ovvero fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale o sulla disabilità fisica o psichica della vittima.** 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.

Il testo dell'art.604-ter c.p. (Circostanza aggravante) è sostituito come segue:

Art.604-ter c.p. (Circostanza aggravante)

Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi in ragione di odio etnico, nazionale, razziale, religioso o di discriminazione fondata sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale o sulla disabilità fisica o psichica della vittima, 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.

*Mauro Catenacci (referente),
Alessandro Bondi, Gaia Fiorinelli, Dario Franzin, Gabriele Marra
Gaetana Morgante, Barbara Occhiuzzi, Elisa Scaroina,
Nicola Selvaggi, Carlo Sotis, Maria Teresa Trapasso*