

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
SCIENZE POLITICHE



IL FALLIMENTO DEL DISEGNO DI
LEGGE ZAN: UNA RILETTURA
ATTRAVERSO LA TEORIA DEI FLUSSI

Relatore: Prof.ssa GIORGIA NESTI

Laureanda: GIULIA SEQUENZIA
matricola N. 1200789

A.A. 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I: la fase di definizione del problema e l'agenda-setting	7
1.1 Il problema di policy	7
1.2 Le proposte legislative antidiscriminazione in prospettiva storica	14
1.3 Il ruolo della società civile.....	18
CAPITOLO II: Dall' agenda-setting alla formulazione	23
2.1 I contenuti del disegno di legge.....	23
2.2 L'iter legislativo	25
2.3 Aspetti controversi e posizioni dei partiti	30
2.4 Le posizioni della società civile sul Ddl Zan.....	38
2.5 L'affossamento del Ddl Zan	44
CAPITOLO III: Una rilettura attraverso la teoria dei flussi	47
3.1 La teoria dei flussi	47
3.2 Un'applicazione della teoria al Disegno di legge Zan	49
CONCLUSIONI	57
BIBLIOGRAFIA.....	61

INTRODUZIONE

L'iscrizione in Agenda del disegno di legge in materia di 'Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità' (il cd. "Ddl Zan" dal nome del primo firmatario, l'Onorevole Alessandro Zan) ha segnato un tentativo di svolta in materia di diritti civili e umani in Italia. Si è trattato di una proposta di modifica del codice penale e della legge 25 giugno 1993, n. 205 (cosiddetta Legge "Mancino") che disciplina le "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa". Con l'approvazione della legge sarebbe stata ampliata la tutela delle persone facenti parte della comunità LGBTQ+, delle donne e dei disabili disciplinando le conseguenze penali relative a crimini e discriminazioni fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità.

Il primo capitolo del presente elaborato consente di ricostruire "la genesi" del disegno di legge: verranno analizzati i dati, relativi a diverse ricerche e indagini, che dimostrano la criticità della situazione e la necessità di intervento da parte dello Stato. Verranno considerate, ad esempio, le indagini dell'European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) del 2013 e del 2020 e del Centro Risorse LGBTI, che ha inoltre pubblicato il progetto "Hate Crimes No More Italy". Tutto ciò per mostrare che i problemi di cui si parla, ovvero l'omotransfobia, la violenza di genere e l'abilismo, sono presenti in Italia da molti anni ma che, nonostante ciò, non è stato ancora preso nessun provvedimento organico nazionale per contrastarli.

Si procederà poi con uno sguardo al contesto giuridico in prospettiva storica tramite l'analisi di alcune delle proposte legislative più importanti che sono state avanzate negli anni, oltre al riferimento alla legge regionale approvata dalla Toscana n.63 del 15 novembre 2004. La prima proposta di legge in materia di omofobia è stata presentata nel 1996 dal deputato Nichi Vendola e negli anni successivi, fino al 2018 (data della presentazione del disegno di legge a nome dell'Onorevole Alessandro Zan), sono stati proposti diversi disegni di legge, praticamente uno ad ogni cambio di legislatura, senza però giungere mai ad una concreta adozione. In seguito, verrà

analizzata la proposta più vicina al Ddl Zan, vale a dire quella del deputato Scalfarotto del 2013, che si proponeva anch'essa l'obiettivo di modificare la Legge Reale-Mancino. Il primo capitolo si conclude con un rimando al lavoro svolto da Arcigay, che ha peraltro un legame stretto con Alessandro Zan poiché egli è stato il presidente della Sezione Veneto, che fin dal 1985 è attiva come associazione di promozione sociale.

Proseguendo con l'analisi, il capitolo secondo tratterà la fase di formulazione della policy, che riguarda la ricerca delle soluzioni più appropriate da adottare in merito ad un particolare problema pubblico. Nello specifico, verrà analizzato in primis il contenuto del Disegno di legge Zan. Esso, infatti, era composto di 10 articoli che, come si vedrà, avrebbero introdotto modifiche in materia penale alla Legge Reale-Mancino e al decreto-legge 19 maggio 2020, n.34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in materia di centri contro le discriminazioni motivate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. Inoltre, esso prevedeva l'istituzione della Giornata nazionale contro l'omofobia e la transfobia, e la promozione di attività da svolgere nelle scuole e nelle amministrazioni pubbliche per un'educazione più inclusiva, con l'obiettivo di prevenire gli atteggiamenti di odio e violenza. Il capitolo prosegue con l'esame dell'iter legislativo del progetto di legge; quest'ultimo, decisamente travagliato sotto il profilo politico, è stato reso complicato anche dalle condizioni storico-sociali in cui stava versando l'Italia. Infatti, la pandemia da Covid-19 ha impedito il normale svolgimento di qualunque tipo di attività legislativa, in quanto la situazione di emergenza in Italia e nel resto del mondo ha comportato il passaggio in secondo piano di molte tematiche – anche se tale aspetto, comunque, non può essere considerato come una giustificazione del rallentamento e delle continue attività di ostruzionismo che si sono manifestate in sede di Assemblea alla Camera e al Senato.

Rispetto ai contenuti della proposta di legge, sono emersi diversi aspetti che si sono rivelati critici in sede di discussione alle Camere. In primo luogo, l'identità di genere è stata fin da subito criticata e messa in discussione sia da alcune forze politiche, sia da attori della società civile come la corrente minoritaria delle “Trans Exclusionary Radical Feminist” (TERF) del movimento femminista. Poi, la

rivendicazione dell'assenza di un effettivo vuoto normativo da colmare è stata contestata facendo riferimento al fatto che la Costituzione e la legge italiana tutelano già le persone da reati e da violenze. Infine, ha creato problemi l'indeterminatezza delle definizioni riportate nel testo, poiché esse avrebbero inciso sulla materia penale.

Nell'elaborato si procederà poi alla rilettura, attraverso la teoria dei flussi di Kingdon, delle vicende in precedenza considerate, ma non prima di specificare i contenuti e i principali aspetti rilevanti di tale teoria. Si tratta di un'intuizione frutto del lavoro di analisi di John Kingdon (1984) che formula una teoria che ad oggi viene ancora considerata fondamentale nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche. Tendenzialmente, una politica pubblica (*policy*) segue convenzionalmente un ciclo e l'analisi di Kingdon si concentra sulle sue prime due fasi: l'Agenda-setting, ovvero la fase in cui un problema viene considerato dai *policy makers* entrando nella cosiddetta "agenda istituzionale" e in seguito la fase chiamata di "formulazione", che riguarda tutta la serie di soluzioni, quindi provvedimenti, che potrebbero essere scelte per risolvere il problema in esame. La teoria di Kingdon identifica tre flussi ideali che si sviluppano in modo indipendente tra loro ma che, per caso e grazie all'attività svolta dal *policy entrepreneur*, possono intrecciarsi: si tratta del flusso dei problemi, delle politiche e della politica. Secondo questa teoria, quindi, un problema di ordine pubblico ha la possibilità di essere considerato dagli attori istituzionali per poi, eventualmente, diventare una legge solo se i tre flussi si intersecano grazie, anche, all'intervento dell'imprenditore di policy (Kingdon, 1984). La rilettura mediante le analisi di Kingdon di ciò che è avvenuto rispetto al Ddl Zan porterà all'individuazione dei motivi per i quali la proposta di legge è stata presa in considerazione dagli attori istituzionali e di quelli che, invece, non hanno permesso la sua approvazione.

CAPITOLO I: la fase di definizione del problema e l'agenda-setting

1.1 Il problema di policy

L'omosessualità è stata cancellata dalla lista delle malattie mentali pubblicata dall'OMS il 17 maggio 1990 e da allora, in tale data, si celebra la giornata mondiale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia conosciuta anche con l'acronimo "Idahobit" (International Day Against Homophobia, Biphobia, Transphobia).

Tuttavia, sebbene non sia più considerata come malattia, l'omofobia così come la transfobia e la bifobia, sono fenomeni ancora presenti all'interno del contesto europeo e in quello italiano. Nell'inchiesta svolta dall'European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) nel 2013, relativa alle persone facenti parte della comunità LGBTQ+ all'interno del territorio dell'Unione Europea, viene riportato che 1 persona su 2 si sente vittima di discriminazione a causa del proprio orientamento sessuale e che 1 su 3 è stata oggetto di discriminazione in relazione all'accesso ai beni e servizi. Inoltre, 1 persona su 4 si è dichiarata vittima di aggressione fisica (FRA, 2013).

La FRA ha condotto una seconda indagine relativa alle persone della comunità LGBTQ+ all'interno del territorio dell'Unione Europea, della Macedonia del Nord e della Serbia nel 2020. L'indagine ha rilevato una maggiore tranquillità nel parlare apertamente del proprio orientamento sessuale, ma la maggior parte degli intervistati continua a evitare di mostrare in pubblico di avere una relazione con un partner dello stesso sesso. Il 40% dei rispondenti ha riferito di aver subito molestie e un partecipante su dieci ha dichiarato di essere stato vittima di violenza fisica o sessuale nei cinque anni precedenti al sondaggio. Le persone maggiormente attaccate sono risultate essere transgender (17%) e intersessuali (22%). Il 18% delle persone intersessuali ha riferito di evitare *sempre* determinati luoghi per paura di subire molestie o violenze dovute al proprio orientamento sessuale o per il semplice fatto di possedere caratteristiche sessuali che non appartengono strettamente alla categoria maschile o femminile, oppure che appartenevano ad entrambe. Le due conseguenze più rilevanti di tali comportamenti, indicate nell'indagine, sono risultate essere l'impatto negativo sulla propria salute mentale (depressione e ansia)

e la paura di frequentare luoghi specifici o addirittura di uscire di casa. Per quanto riguarda l'Italia, circa il 60% dei rispondenti ha riferito di sentirsi a disagio nel mostrare liberamente il proprio orientamento sessuale, parlandone quasi mai o raramente in modo aperto e il 27% ha risposto di evitare di tenere per mano il/la partner in pubblico, sempre a causa della paura di subire un'aggressione. Il 22% ha riportato di sentirsi vittima di discriminazioni nel contesto lavorativo per il fatto di appartenere alla comunità LGBTQ+. Le vittime di aggressioni fisiche o sessuali che non hanno denunciato o riferito l'accaduto alla polizia non lo hanno fatto non solo perché ritenevano, il più delle volte, che la polizia non avrebbe potuto fare niente, ma anche perché temevano una reazione omofobica da parte dell'ufficiale stesso oppure perché attribuivano all'avvenimento meno importanza del dovuto (FRA, 2020).

Secondo i dati ISTAT che risalgono al 2012, le discriminazioni che subiscono le persone omosessuali o bisessuali sono maggiori, in percentuale, rispetto a quelle che subisce o può subire una persona eterosessuale: si parla del 24% di persone appartenenti alla comunità LGBT contro il 14,2% di persone eterosessuali discriminate in ambito scolastico e del 22,1% contro il 12,7% di persone discriminate nel contesto lavorativo.

Un'ulteriore ricerca del Centro Risorse LGBTI ("Be Proud! Speak Out!") è stata messa in campo al fine di indagare come si sono sentite le persone appartenenti alla comunità nelle loro classi (il campione di riferimento aveva un'età media di 17 anni) durante l'anno scolastico 2016-2017. La percentuale di coloro che non hanno percepito sicurezza a scuola a causa del proprio orientamento sessuale è del 46,6%, mentre è del 31,4% quella relativa a chi si è sentito insicuro a scuola a causa dell'espressione della propria identità di genere. Non si tratta solo di una percezione, perché le molestie e aggressioni ci sono state e in un numero decisamente elevato: due terzi (66,7%) degli intervistati riporta infatti di aver subito molestie verbali sulla base della propria espressione di genere e il 62,5% sulla base dell'orientamento sessuale; inoltre una percentuale altissima (80%) di persone è stata molestata fisicamente attraverso spinte o colpi. Quasi il 24% dei rispondenti

al sondaggio riporta di non aver frequentato la scuola per almeno un giorno a causa del disagio che provocava.

La molteplicità di dati presi in considerazione conferma, quindi, che quanto fino a questo momento analizzato è un problema reale che necessita di un intervento puntuale da parte dello Stato italiano. La scuola, i luoghi di lavoro e gli spazi pubblici dovrebbero essere tutti accessibili e visti come sicuri da parte di ogni persona, eppure ad oggi risultano essere percepiti come pericolosi al punto da evitare a priori di frequentarli. Tutto ciò è controproducente sia per la salute fisica e mentale della persona sia per quanto riguarda la carriera scolastica, in quanto evitare di fare lezione o di andare a scuola provoca non solo lacune nell'apprendimento, ma anche perdita di interesse nei confronti degli argomenti trattati, oltre che isolamento della persona in questione (Centro Risorse LGBTI, 2018).

Secondo i report “Rainbow Europe” stilati da ILGA Europe, organizzazione non governativa che si occupa della tutela delle persone appartenenti alla comunità LGBT+, i diritti umani nei confronti della comunità LGBT+ non sono ancora rispettati in Italia. Nelle graduatorie stilate tra il 2020 e il 2021 dall'organizzazione, infatti, il nostro Paese ha ottenuto un punteggio decisamente basso: si trova al 35esimo posto su 49 Stati europei considerati, con un punteggio di 22, nel 2020 e al 23esimo posto nel 2021 (ILGA-Europe, 2020; 2021).

Negli ultimi anni gli episodi di reati e altri atti motivati da odio omotransfobico sono aumentati, come emerge dal progetto “Hate Crimes No More Italy” seguito dal report pubblicato sempre dal Centro Risorse LGBTI. Innanzitutto nel rapporto viene pubblicato il dato relativo al monitoraggio di Arcigay, aggiornato al 17 maggio 2019, che evidenzia un aumento dei reati e/o di altri atti riportati dai media (da maggio 2018 i casi sono 187 ovvero 72 in più rispetto a prima). Questi ultimi sono dati fondamentali, ma non rappresentano probabilmente la realtà, in quanto centinaia di casi sono probabilmente nascosti e ignorati dalla stampa per un blocco da parte di chi non denuncia. Dal report risulta che 493 partecipanti su 672 hanno segnalato “ingiurie o insulti” spesso accompagnate da altre violenze: la violenza fisica è stata citata in 82 racconti, mentre per quanto riguarda la molestia sessuale,

il numero sale a 87. Alcune persone (16 in totale) hanno dichiarato di essere state imprigionate o soggette a detenzione e 7 di aver subito un tentato omicidio (considerando il campione, tale dato risulta essere decisamente elevato). Le motivazioni scatenanti tali atti, secondo le vittime oppure secondo quanto dichiarato dai colpevoli, sono legate in maniera esclusiva all'orientamento sessuale, all'identità di genere e all'espressione di genere delle vittime. Questi tre aspetti identitari sono, infatti, necessariamente uniti e collegati tra loro ed è quindi importante considerare l'omotransfobia come un fenomeno sociale di grave entità, non solo per la comunità LGBTQ+ ma anche per chiunque non aderisca o non voglia aderire ai canoni e ai modelli di mascolinità e femminilità che sono stati reiterati ed interiorizzati, i quali derivano dal modello patriarcale della società e dal binarismo dell'eteronormatività (Bernini, 2021). Quest'ultima viene definita, infatti, dal Portale Nazionale LGBT, come "l'insieme di pratiche e istituzioni che legittimano e privilegiano una particolare forma di eterosessualità caratterizzata da monogamia, convivenza tesa al matrimonio, riproduzione come finalità del legame, struttura familiare nucleare, perfetta sovrapposizione tra le componenti dell'identità sessuale"¹.

Il documento si conclude mettendo in luce la necessità di una legge contro l'omotransfobia aggiungendo, però, che essa non è sufficiente se non accompagnata da iniziative con l'obiettivo di riconoscere, prima di tutto, il fenomeno in modo tale da prevenirlo e contrastarlo in tutti gli ambiti. Viene poi suggerito nel documento un elenco di possibili azioni, come ad esempio la vigilanza degli organi di informazione sulla modalità di presentazione delle notizie (c.d. *framing*) riguardanti questo fenomeno oppure l'adozione di leggi regionali contro le discriminazioni in ambito lavorativo per consentire a chiunque di dedicarsi al lavoro senza paure relative alla propria identità.

Tra penalizzazione dei crimini d'odio e rilevazione statistica e sistematica dei dati esiste ovviamente una correlazione. Massimo Prearo (2021) a tale proposito, ha svolto un confronto tra i dati di Italia e Gran Bretagna relativi alle segnalazioni dei

¹ La definizione di eteronormatività sul sito ufficiale del Portale Nazionale LGBT: <http://www.portalenazionalelgbt.it/glossary/eteronormativita/index.html>

c.d. *anti-LGBTI hate crimes* raccolti dall'Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) per l'OSCE. I dati italiani risultano meno rappresentativi del fenomeno, a causa di un *under-reporting* e *under-recording* dei crimini legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere, che sono invece riportati nelle rilevazioni della Gran Bretagna, dove infatti i casi segnalati sono molto più elevati di quelli italiani. Prearo fa perciò emergere un grande dubbio: se la Gran Bretagna ha un alto livello di protezione e riconoscimento dei diritti delle persone LGBT e, comunque, il numero di casi di crimini anti-LGBTI segnalati dalle autorità britanniche è altissimo (18375)², risulta lecito chiedersi se effettivamente i casi di violenza e discriminazione in Italia siano stati solo 107 in un anno, come riferisce la classifica dell'OCSE³ considerando che l'integrazione giuridica delle persone LGBTI in Italia è bassissima.

È dovere dello Stato, quindi, agire puntualmente e tempestivamente soprattutto perché un gruppo vulnerabile è, genericamente, sottoposto al cosiddetto "*minority stress*", ovvero lo stress direttamente collegato alla condizione di minoranza di una determinata categoria sociale⁴, che si presume diminuisca all'aumentare delle tutele nei suoi confronti (Prearo 2021). La comunità LGBTQ+ è, di fatto, un gruppo vulnerabile ad oggi e i crimini d'odio che subiscono i suoi membri ricadono sull'intera popolazione LGBTQ+ oltre che avere un impatto innegabile su tutti gli aspetti della vita sociale di un Paese.

Alle discriminazioni nei confronti delle persone LGBTQ+ si aggiungono poi i dati relativi alla violenza nei confronti delle donne e delle persone disabili alla cui tutela è parimenti rivolto, come vedremo, il Ddl Zan.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993 (Declaration on the Elimination of Violence Against Women, "DEVAW") definisce, all'art.1 la violenza contro le donne come «qualsiasi atto di violenza di genere che provoca o possa provocare danni fisici, sessuali o psicologici alle donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria

² <https://hatecrime.osce.org/united-kingdom?year=2019>

³ <https://hatecrime.osce.org/italy?year=2019>

⁴ Cfr. Meyer, Ilan H. 1995. "Minority Stress and Mental Health in Gay Men." *Journal of health and social behavior* 36, no. 1: 38–56. <https://doi.org/10.2307/2137286>

della libertà, sia che si verifichi nella vita pubblica o privata» e all'articolo successivo indica le diverse forme che la violenza di genere può avere: essa può essere sessuale, fisica e psicologica e deve comprendere anche quella che avviene nell'ambito domestico, della comunità, o che avvenga da parte dello Stato (DEVAW,1993).

Il sito ufficiale dell'Istituto Nazionale di statistica dà le definizioni, peraltro, di ulteriori ma pur sempre importanti forme di violenza: la violenza economica riguarda «l'impedimento di conoscere il reddito familiare, di avere una carta di credito o un bancomat, di usare il proprio denaro e il costante controllo su quanto e come si spende» e a tali forme di violenza possono essere collegati i reati quali «violazione degli obblighi di assistenza familiare, sottrazione all'obbligo della corresponsione dell'assegno divorzile, violazione degli obblighi di assistenza familiare, danneggiamento, appropriazione indebita, estorsione». Lo stalking è, poi, un'altra forma di violenza che riguarda qualsiasi «continuativo maltrattamento, minaccia o persecuzione di comportamento che: (1) provoca uno stato di ansia e paura nella vittima, o (2) genera all'interno della vittima una paura motivata per la propria sicurezza o per la sicurezza dei familiari, dei familiari o di altri che sono associati alla vittima da una relazione affettiva, o; (3) forza la vittima a cambiare le proprie abitudini di vita»⁵.

I dati ISTAT riportano che nel 2019 ci sono state 111 donne vittime di omicidio volontario, mentre nell'anno 2020 il numero è salito a 116. Per le donne, l'ambiente più rischioso è, paradossalmente quello domestico: i 'carnefici' sono principalmente partner o ex partner nel 54,9% dei casi, (il 54,9%) oppure parenti, con la percentuale del 24,8 (ISTAT, 2020). Il reato di femminicidio, ovvero il crimine perpetrato nei confronti di una donna in ragione del proprio genere, è passato dal 37% sul totale delle vittime donne nel 2018, al 49% nella prima metà del 2019. Secondo un'indagine condotta dal Ministero della Salute e dall'ISTAT sugli accessi in Pronto soccorso, le donne che hanno effettuato un accesso con successiva diagnosi di violenza sono state 16.140 e il totale era di 19.166. I dati

⁵ Le definizioni complete presso: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-contesto/definizioni-e-indicatori>

sono riconducibili al triennio che va dal 2017 al 2019. Il numero pro-capite di accessi per tali donne risulta superiore a 5 nella classe di età tra 18 e 44 e ciò indica, quindi, che una donna che ha subito violenza nell'arco del triennio torna in media 5/6 volte in Pronto Soccorso (ISTAT, 2020).

Per quanto riguarda l'abilismo, definito da Treccani come «l'atteggiamento discriminatorio nei confronti delle persone con disabilità», l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) ha pubblicato un opuscolo dal titolo "L'odio contro le persone disabili" che fornisce un quadro sintetico dei reati di matrice discriminatoria in Italia e delle disposizioni che li sanzionano. Viene inserita, tra l'altro, anche una tabella che illustra i reati con vittime persone disabili comunicati all'OSCE in Italia nel triennio dal 2017 al 2019: nel 2017 il totale di reati (che vanno dalle minacce all'omicidio) sono stati 157; l'anno successivo si è registrato un aumento a 210 casi e nel 2019 il numero è passato a 207 (OSCAD, 2021). Attualmente la legge 67/2006 e la legge 104/1992 (art. 36) tutelano le persone con disabilità da discriminazioni e molestie, ma la proposta di legge a nome dell'Onorevole Zan avrebbe rappresentato comunque una presa di posizione importante nell'ottica intersezionale della lotta per i diritti civili e umani. L'intersezionalità viene, infatti, definita come uno «strumento di analisi per studiare, comprendere e affrontare i modi in cui il sesso e il genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali, e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono insieme ad un'unica esperienza di discriminazione»⁶. Non si può, quindi, parlare di privilegio e di oppressione senza tenere conto dei vari aspetti ad essi collegati, come ad esempio l'orientamento sessuale, l'identità di genere, la classe o il colore della pelle, per fare alcuni esempi. L'intersezionalità è un vero e proprio spettro che va dall'oppressione al privilegio, nel quale ognuno si colloca a seconda delle proprie caratteristiche (che contribuiscono a formare l'identità della persona), biologiche o riconducibili a fattori esterni. In generale risulta, per questi motivi, davvero complesso racchiudere le disuguaglianze sociali, soprattutto se in un'ottica binaria ed eteronormativa, secondo la quale c'è un legame chiaro e

⁶ <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263?lang=it>

soprattutto diretto e naturale tra il genere, l'orientamento sessuale e le caratteristiche biologiche del corpo di una persona (Abbatecola e Stagi, 2017).

1.2 Le proposte legislative antidiscriminazione in prospettiva storica

Come si evince dai dati sopra riportati, nel nostro Paese la violenza nei confronti delle persone LGBTQ+, delle donne e delle persone disabili è un dato reale. La tutela dalle discriminazioni è sancita dall'articolo 3 della Costituzione italiana, ma la particolare fattispecie di discriminazioni e/o violenze che abbiano come movente e l'orientamento sessuale o l'identità di genere non è stata ancora disciplinata e, infatti, l'Italia è uno degli Stati che ad oggi non ha ancora approvato una legge contro l'omotransfobia, nonostante alcuni tentativi fatti in passato. Nel 2013 con la Risoluzione 2013/2183(INI) sulla 'Tabella di marcia dell'UE contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere' il Parlamento europeo aveva riscontrato che l'Italia era uno dei dieci Stati membri che al tempo stava adottando politiche a livello regionale e nazionale su questo tema. Nel 2013 era stato, infatti, prodotto un documento, approvato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativo alla Strategia Nazionale LGBT che recepiva la Raccomandazione CM/Rec (2010)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. L'obiettivo della Strategia era quello di combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere per garantire il pieno godimento dei diritti umani alle persone oggetto di tali discriminazioni. Gli ambiti strategici di intervento, individuati considerando le criticità emerse, erano: l'educazione e l'istruzione, il lavoro, la sicurezza e le carceri, la comunicazione e media e diverse azioni sono state poi messe in campo a seguito dell'approvazione del decreto ministeriale.

Tale Strategia rappresenta, secondo Trappolin, l'esito di tre eventi combinati tra loro: a) l'ampliamento dei compiti istituzionali dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) rispetto alla possibilità di ampliare la tutela delle persone LGBTQ+; b) l'adesione al progetto sperimentale del Consiglio d'Europa che aveva l'obiettivo di recepire la Raccomandazione di cui sopra; c) e infine il maggior impegno delle organizzazioni nazionali nel cercare di ottenere il

riconoscimento come partner di Stato per quanto riguarda l'elaborazione di interventi specifici (Trappolin, 2015). Alla formulazione delle azioni previste dalla Strategia hanno collaborato attivamente 29 organizzazioni in totale, come si evince dal documento.

Tra i vari risultati raggiunti il progetto UNAR-READY (giugno 2013-giugno 2015), nell'ambito degli Assi Educazione e Istruzione, Lavoro, Sicurezza e Carceri della Strategia, è stato attuato attraverso un'attività progettuale di formazione per le figure dirigenziali delle Amministrazioni pubbliche mediante una fase nazionale e una fase locale: nel corso del 2014 sono stati realizzati, quindi, dei corsi di formazione a livello nazionale e l'anno successivo a livello locale.

Per quanto riguarda, invece, l'Asse Comunicazione e Media è stato creato un Portale web istituzionale sulle tematiche LGBT che ha messo a disposizione informazioni e materiali fruibili da chiunque ne avesse interesse. La rivista "Il Redattore sociale", il Dipartimento per le pari opportunità e l'UNAR hanno poi attuato un progetto rivolto agli operatori dell'informazione che si è concluso con la pubblicazione delle 'Linee guida per un'informazione rispettosa delle persone LGBT'⁷. Il Progetto DJ-Diversity on the job è, infine, un ulteriore programma realizzato dal Dipartimento per le Pari Opportunità – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) insieme a Italia Lavoro S.p.A. e finalizzato alla promozione dell'inserimento socio-lavorativo delle persone LGBTQ+.

Nel corso degli anni ci sono state diverse proposte di legge aventi l'obiettivo di tutelare le persone appartenenti alla comunità LGBTQ+ anche a livello regionale. La prima legge in materia di contrasto all'omofobia, la cui presentazione alla Camera risale al 1996, avrebbe disciplinato le 'Modifiche al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, in materia di discriminazione dell'orientamento sessuale' ed era stata proposta dal deputato Nichi Vendola. Tale disegno di legge non è mai stato calendarizzato.

⁷ UNAR, 2015, Linee guida per un'informazione rispettosa delle persone LGBT, in www.unar.it/portale/documents/20125/51437/lineeguida_informazione_lgbt.pdf/c8e16ba0-0781-3e95-d7ce-5a469254fa5e?t=1619796876998

La Regione Toscana, poi, ha approvato nel 2004 la prima legge⁸ antidiscriminatoria organica in Italia recante ‘Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere’. Le disposizioni in essa contenute sono finalizzate a garantire la libertà di espressione e manifestazione, insieme al diritto all’autodeterminazione, del proprio orientamento sessuale e della propria identità di genere, oltre che la possibilità di accesso ai beni e servizi per ogni persona a parità di condizioni. L’intero Capo II si concentra sulle ‘Disposizioni in materia di formazione’, all’interno del quale vengono disciplinati puntuali interventi in ambito lavorativo e in materia di integrazione, prevedendo anche «specifiche politiche regionali del lavoro» i cui destinatari sono le persone transgender in quanto «soggetti esposti al rischio di esclusione sociale»⁹. La legge regionale in questione è stata in seguito impugnata di fronte alla Corte Costituzionale dal Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, che ha sollevato in via principale una questione di legittimità costituzionale con ricorso notificato il 24 gennaio 2005 in quanto la norma, tra l’altro, «determinerebbe un ingiustificato arricchimento del patrimonio delle posizioni giuridiche e dei diritti di taluni soggetti a svantaggio di altri, essendo l'ordinamento giuridico italiano improntato al principio di neutralità rispetto all'orientamento sessuale di un individuo»¹⁰. La Corte ha ritenuto che l’impostazione del Governo fosse corretta su certi aspetti¹¹, ma ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità per le restanti disposizioni: sono stati, quindi, mantenuti gli articoli di indirizzo e la conseguente possibilità della legge di incidere sulla sfera giuridica dei soggetti destinatari.

Durante la XVII legislatura la Rete Lenford, associazione costituita da «avvocate, avvocati, praticanti giuristi e giuriste, studentesse e soggetti di comprovata

⁸ Legge regionale 15 novembre 2004, n. 63, “Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.”

⁹ Legge regionale n. 63/2004, art 2

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 2006, punto 1 del Ritenuto in fatto

¹¹ La Corte ha ritenuto illegittimi gli artt. 7, commi 1,2,3, 4, e 5, 8, 16, commi 1,2,3 e 4. In riferimento alla possibilità di delegare il consenso ad un trattamento sanitario e agli atti di disposizione del proprio corpo (nel caso di richiesta di trattamento sanitario che abbia ad oggetto la modifica dell’identità di genere per persona maggiore degli anni diciotto la competenza esclusiva spetta allo stato e non al legislatore regionale); è stata ritenuta incostituzionale, infine, la disposizione che prevedeva il divieto di discriminazione, da parte degli operatori, sulla base del genere.

esperienza o competenza in materie LGBTI+» che opera «a livello internazionale e nazionale per la tutela dei diritti fondamentali» ha redatto il testo di tre proposte di legge¹² tra le quali una relativa al ‘Contrasto all'omofobia e alla transfobia’ che è stata poi presentata alla Camera e firmata successivamente dal deputato Scalfarotto del Partito Democratico e altri (tra cui anche Alessandro Zan) ed è stata poi abbinata alle proposte di legge C.1071 e C.280 a nome dell’On. Brunetta e Fiano. Il testo base è stato adottato in seguito dalla Commissione (Ddl n. 245/2013) e disciplinava le ‘Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, per il contrasto dell'omofobia e della transfobia’.

La legge 13 ottobre 1975, n. 654 (cd. legge “Reale”) prevedeva sanzioni penali per le discriminazioni e le violenze verso persone appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale e la legge 25 giugno 1993, n. 205 (cd. legge “Mancino”) ha introdotto successivamente anche il fattore religioso. L’articolo 3 della legge “Reale” è stato poi modificato dalla legge n. 85 del 2006 recante ‘Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione’ che ha dimezzato la pena della reclusione introducendo, inoltre, una multa e modificando i termini “diffusione” e “incitamento” con quelli di “propaganda” e “istigazione”. In questo modo il campo di applicazione della legge è risultato molto più circoscritto e sono di conseguenza diminuiti il numero e le fattispecie di comportamenti punibili.

Il disegno di legge proposto da Scalfarotto si poneva due obiettivi: in primo luogo quello di modificare l’articolo 3 della legge n. 654/1975 che disciplina la misura delle pene, in secondo luogo estendere l’applicazione della legge alle discriminazioni motivate dall’identità sessuale della vittima. La presentazione al Parlamento è avvenuta il 15 marzo 2013 e, in seguito all’approvazione della Camera, è stato trasmesso al Senato, ma il testo non è più stato approvato ed è rimasto dal 29 aprile 2014 “in corso di esame in commissione”¹³. L’esame congiunto del testo di legge non ha portato ad un accordo tra i senatori e molti sono

¹² <https://www.retelenford.it/attivita/proposte-di-legge/>, ultimo accesso 20 febbraio 2022

¹³ Senato della Repubblica, Atto n. 1052 disponibile presso: <https://www.senato.it/>

ricorsi a pratiche ostruzionistiche chiedendo la sospensione dell'iter.¹⁴ In quell'occasione c'è stata, peraltro, anche l'illustrazione del disegno di legge n. 1316, poi legge 20 maggio 2016, n. 76 (c.d. "legge Cirinnà") in materia di 'Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze', entrata in vigore il 5 giugno 2016. Nella giornata del 24 giugno 2014 il presidente Palma ha riferito al sottosegretario Scalfarotto che il rallentamento dell'iter d'esame doveva essere ricondotto alla opposizione manifestata da alcuni componenti del Gruppo del Nuovo Centro Destra, che ritenevano opportuno non monopolizzare i lavori della Commissione con la prolungata analisi di un provvedimento che non risultava ancora calendarizzato per l'esame in Assemblea. Nel corso della seduta n. 297 del 17 maggio 2016 il senatore Lumia del Partito Democratico, ricordando la giornata contro l'omofobia, ha suggerito la ripresa dell'esame del disegno di legge n. 1052 che risultava ancora iscritto nell'ordine del giorno della Commissione, ma la richiesta non è stata accolta: il senatore Caliendo osservava infatti che la Commissione doveva occuparsi di provvedimenti relativi a materie civilistiche. Per motivi politici, quindi, come succederà anche per il Ddl Zan, la possibilità di una legge contro l'omotransfobia non si è mai concretizzata¹⁵. Rispetto al dibattito politico sul Ddl Scalfarotto si è anche espresso Trappolin, secondo il quale in Parlamento è emersa la tendenza a tutelare l'omosessualità solamente quando discreta e manifestata privatamente, ovvero solo quando non intacca l'eteronormatività della sfera pubblica (Trappolin, 2015).

1.3 Il ruolo della società civile

Prima delle elezioni politiche del 2018, Arcigay ha svolto un ruolo fondamentale rispetto alla pressione sulle forze politiche e, quindi, anche su Alessandro Zan, che è stato il Presidente dell'associazione stessa, nella sezione Veneto. Quest'ultima ha promosso la creazione di un sito web (www.votoarcobaleno.it) all'interno del quale è possibile, monitorare le candidate, i candidati e le liste di proposte al fine di

¹⁴ Si fa riferimento soprattutto al senatore Giovanardi (NCD) e alla senatrice Alberti Casellati (FI-Pdl XVII)

¹⁵ Senato della Repubblica, fascicolo Iter DDL S. 1052 disponibile presso: <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/41977.pdf>

trovare quelli più *friendly* (ovvero più aperti rispetto alle tematiche LGBT). Il primo obiettivo era, infatti, quello di aiutare gli elettori nella scelta, fornendo una classifica delle persone maggiormente disposte a lavorare per i diritti civili, oppure che avessero già raggiunto dei risultati in materia. In seguito ad un dibattito che ha coinvolto i 56 comitati dell'Associazione su tutto il territorio nazionale, Arcigay ha stilato nel 2018 un elenco con cinque richieste prioritarie che sarebbero state rivolte ai candidati e futuri eletti ed elette. Tali proposte erano le seguenti: il matrimonio egualitario, una legge contro l'odio omotransfobico, la riforma delle adozioni, la fecondazione eterologa per donne lesbiche e single e un welfare che accompagnasse il percorso di depatologizzazione delle persone transgender. Attraverso queste proposte è stato chiesto pubblicamente l'impegno per concretizzare tali obiettivi: sul sito web, infatti, sono state monitorate le adesioni dei candidati stessi sia al sito sia alle proposte, oltre ad alcune informazioni per descriverne il profilo politico. È soprattutto attraverso le adesioni delle candidate e dei candidati che è stato possibile fare pressione su di loro, in quanto sottoscrivendo si impegnavano a portare a termine le proposte, o almeno a provare ad agire in tal senso. Sulla pagina dedicata alla campagna viene sottolineato che sottoscrivere la piattaforma nei cinque punti sopracitati significa «se eletti o elette in Parlamento, garantire un impegno concreto nel raggiungimento di quei risultati e più in generale l'adesione a un fronte impegnato nella costante battaglia per il rispetto ineludibile dei diritti umani e per l'estensione dei diritti civili e sociali a quelle parti della popolazione che ancora ne sono precluse». Tra le persone “più arcobaleno” secondo Arcigay c'erano Maria Elena Boschi e Monica Cirinnà, mentre i “meno arcobaleno” sono Giorgia Meloni e Matteo Salvini. Anche Alessandro Zan ha aderito alla piattaforma.

Il report stilato dall'Associazione nel 2019, menzionato in precedenza, è stato poi uno tra i documenti più utili nella definizione della situazione in Italia rispetto ai casi di omotransfobia registrati tra maggio del 2018 e maggio 2019. Nel commentare tale documento, il Segretario Generale dell'Associazione Gabriele Piazzoni ha criticato, come si legge sul sito ufficiale di Arcigay, le campagne diffamatorie ai danni delle persone LGBT mosse da Simone Pillon; ha inoltre accusato alcune forze politiche, tra le quali la Lega, il cui leader Salvini allora era

anche Ministro degli Interni, evidenziando l'urgenza e la necessità di una legge contro l'omotransfobia.

CAPITOLO II: Dall' agenda-setting alla formulazione

2.1 I contenuti del disegno di legge

Nel presente capitolo verrà condotta l'analisi dei contenuti del disegno di legge, per poi passare alle vicende istituzionali e alle posizioni della società civile.

Inizialmente, ovvero prima di essere congiunta alle altre proposte di legge, quella presentata il 2 maggio 2018 a nome del deputato, poi relatore in Commissione alla Camera, Alessandro Zan (C.569) disciplinava le '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' e intendeva raggiungere l'obiettivo del Ddl Scalfarotto della precedente Legislatura, prevedendo una maggiore tutela delle persone omosessuali e transessuali, come si evince dal documento della proposta di legge. Il quadro normativo all'interno del quale essa si sarebbe inserita era diverso da quello di cinque anni prima: a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n.21 del 1° marzo del 2018 c'era stato un generale riordino della materia penale dovuto all'introduzione degli articoli 604-bis e 604-ter relativi rispettivamente alla sanzione della propaganda e dell'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa e alle circostanze aggravanti.

Il testo approvato dalla Camera è stato unificato con altri quattro disegni di legge proposti da diversi deputati tra i quali l'On. Boldrini (C.107), l'On. Perantoni del Movimento 5 Stelle (C.2171), l'On. Bartolozzi del partito Fratelli d'Italia (C.2255) e l'On. Scalfarotto (C.868) e prevedeva 10 articoli. Il primo articolo conteneva le definizioni di sesso, genere, orientamento sessuale ed identità di genere ed è stato uno dei più contestati soprattutto per la definizione di quest'ultima come «l'identificazione percepita e manifestata di sé in relazione al genere». Le modifiche al codice penale, più precisamente gli articoli 604-bis sulla 'Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa' e 604-ter recante le disposizioni sulle circostanza aggravanti, erano disciplinate dagli articoli 2 e 3 e riguardavano l'aggiunta di sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere o disabilità tra i motivi che avrebbero portato alla reclusione di chi avesse fatto propaganda di idee su di essi fondate, oppure che

avesse commesso o istigato a commettere atti di violenza o provocazione alla violenza per tali motivi. Inoltre era prevista una multa fino a 6.000 euro o la reclusione fino a 6 mesi ai sensi dell'art. 604-bis del Codice Penale.

Il Ddl Zan si distingueva, a questo proposito, dal Ddl Scalfarotto proposto nel 2013 in quanto quest'ultimo non prevedeva una circostanza aggravante, quindi un aumento della pena per i reati omotransfobici (ritenuta meno efficace), ma intendeva esclusivamente estendere i reati puniti dalla legge Mancino-Reale anche alle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere della vittima, come si evince dal documento della proposta di legge. L'articolo 4 sottolineava che sarebbero state fatte salve sia la libertà di espressione sia le «condotte legittime riconducibili al pluralismo delle idee o alla libertà delle scelte, purché non idonee a determinare il concreto pericolo del compimento di atti discriminatori o violenti». Procedendo, l'articolo successivo si proponeva di modificare il decreto-legge n. 122 del 26 aprile 1993 (Legge Mancino), in modo tale da allineare i due provvedimenti, mentre l'art.6 modificava il codice di procedura all'art. 90-quater relativo alla 'condizione di particolare vulnerabilità' della persona offesa che sarebbe stata desunta tenendo conto anche dei reati commessi per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. Con l'approvazione del testo si intendeva istituire, inoltre, una Giornata nazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia nel giorno del 17 maggio (art. 7), prevedendo anche l'organizzazione da parte delle scuole e delle amministrazioni pubbliche di attività, cerimonie o iniziative utili al fine di «promuovere la cultura del rispetto e dell'inclusione nonché di contrastare i pregiudizi, le discriminazioni e le violenze motivate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, in attuazione dei principi di eguaglianza e di pari dignità sociale sanciti dalla Costituzione».

L'art. 8 avrebbe apportato delle modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 215 che recepiva la direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Inoltre, si prevedeva l'elaborazione di una strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere

da parte dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Un'ulteriore modifica sarebbe stata quella all'articolo 105-quater del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Infine, l'ultimo articolo prevedeva lo svolgimento di una rilevazione statistica con cadenza almeno triennale da parte dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), subordinato alla consultazione dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD).

2.2 L'iter legislativo

La proposta di legge a norme del deputato Zan (C.569) recante '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', come già accennato, è stata presentata il 2 maggio 2018 e in seguito assegnata alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 7 ottobre 2019, con parere della Commissione I (Affari costituzionali). L'esame in Commissione, iniziato il 24 ottobre 2019 e concluso il 30 luglio 2020 ha poi portato all'approvazione del testo unificato dopo la discussione in Assemblea.

Ad inizio legislatura, alla Camera è stato richiesto l'abbinamento di altri due disegni di legge provenienti entrambi da forze politiche di sinistra: il primo (C.107) disciplinava le 'Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, per il contrasto dell'omofobia e della transfobia nonché delle altre discriminazioni riferite all'identità sessuale' ed era stato presentato dai deputati Boldrini e Speranza di Liberi e Uguali il 23 marzo 2018. Il secondo (C.868) recante 'Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale, in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia', presentato dall'On. Scalfarotto e altri il 4 luglio 2018.

Nel corso della seduta del 21 gennaio 2020 sono state abbinate altre due proposte: C. 2171 Perantoni sulle 'Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale e altre disposizioni in materia di contrasto della violenza e della discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere, nonché istituzione di centri

antiviolenza e della Giornata nazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia' e la C.2255 recante 'Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di genere', presentato dalla deputata Bartolozzi di Fratelli d'Italia. Al termine della discussione in sede referente di tutte le proposte di legge, ai sensi dell'art.77.3 del Regolamento della Camera, la Commissione ha potuto scegliere quale tra i testi presentati dovesse essere quello base. Tale preferenza è ricaduta sulla proposta di legge C.569, con la designazione del deputato Alessandro Zan come relatore dal 24 ottobre 2019 da parte del gruppo parlamentare del Partito democratico. Nella giornata del 30 giugno, quindi, l'Onorevole ha depositato il testo unificato e quest'ultimo è stato adottato come testo base. In tale seduta, il Partito di Fratelli d'Italia e la Lega non hanno espresso parere favorevole, mentre Forza Italia si è astenuto. I voti favorevoli sono arrivati da parte del Movimento 5 Stelle, del Partito Democratico, di Italia Viva e di Liberi e Uguali. Il nuovo titolo a quel punto divenne 'Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi legati al sesso, al genere, all'orientamento sessuale e all'identità di genere'. Il testo unificato è poi passato in Assemblea, dopo l'esame degli emendamenti da parte del Comitato dei nove, dove il 3 agosto 2020 è iniziata la discussione.

Nel presentare il disegno di legge, l'Onorevole Alessandro Zan ha sottolineato l'importanza di una legge contro il fenomeno dell'odio omotransfobico e della misoginia (odio nei confronti delle donne) anche rispetto al dovere di implementare le normative europee in materia e le indicazioni della Convenzione di Istanbul¹⁶.

La proposta di legge, così come presentata all'Assemblea, comprendeva 10 articoli il cui contenuto era tuttavia diverso da quello del testo finale, poi passato al Senato (S.2005). Negli articoli dall'1 al 5 venivano disciplinate le azioni di prevenzione e sostegno alle vittime di discriminazioni e violenza in ragione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, mediante la previsione di modifiche al Codice Penale (art. 604-bis e 604-ter), al decreto-legge n. 122 del 1993 (all'art. 1) e al

¹⁶ Il deputato faceva riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo del 2006 sull'omofobia in Europa (P6_TA(2006)0018) e alla *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence* del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2011.

codice di procedura penale (art.90-quater). La seconda parte del disegno di legge, invece, si sarebbe occupata solo delle persone LGBT+ in quanto secondo il relatore Zan la prevenzione e il contrasto alla discriminazione e violenza contro le donne erano già oggetto di politiche e azioni specifiche, che non sarebbero state intaccate dalla proposta di legge in esame. A differenza dell'ultima versione del testo, l'art. 8 recante 'Misure per la prevenzione e il contrasto della violenza per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere e per il sostegno alle vittime' prevedeva un incremento di 4 milioni di euro al Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) oltre che l'istituzione di un programma per la realizzazione, su tutto il territorio nazionale, di Centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere. L'articolo 10 disciplinava inoltre la copertura finanziaria per realizzare i suddetti obiettivi, da coordinare insieme a quanto disposto dal decreto-legge n. 34 del 2020 (cosiddetto "decreto Rilancio").

Nel corso della discussione alla Camera furono presentati in tutto 134 emendamenti. Tra i più rilevanti si richiamano quello dell'Onorevole Lisa Noja che ha richiesto di modificare il titolo del disegno di legge aggiungendo anche la disabilità, e l'emendamento che ha aggiunto le definizioni di sesso, genere, orientamento sessuale e identità di genere nel combinato disposto, proposto da Annibaldi e altri. L'emendamento n. 6.800 della Commissione inoltre, votato e approvato, ha poi introdotto la programmazione da parte delle scuole e delle amministrazioni pubbliche di cerimonie, incontri e ogni altra iniziativa utile compatibilmente alle risorse disponibili e nel rispetto del piano educativo di corresponsabilità, nonché del piano triennale dell'offerta formativa.

Il dibattito parlamentare svoltosi in Assemblea ha rivelato l'attuale e ancora molto presente difficoltà ad accettare questo disegno di legge e la resistenza da parte di alcune forze politiche, soprattutto del centrodestra. Nonostante ciò, il testo unificato delle proposte di legge n. 107-569-868-2171-2255-A è stato comunque approvato il 4 novembre 2020, a scrutinio segreto, con 265 voti favorevoli, 193 contrari e 1 astensione. Il titolo, modificato, era 'Misure di prevenzione e contrasto della

discriminazione e della violenza per motivi legati al sesso, al genere, all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alla disabilità'.

Ai sensi dell'art. 51.1 del Regolamento del Senato «i disegni di legge aventi oggetti identici o strettamente connessi sono posti congiuntamente all'ordine del giorno della Commissione competente, salvo che per alcuni di essi la Commissione abbia esaurito la discussione», di conseguenza anche al Senato si è posto il tema dell'abbinamento (o meno) di più disegni di legge in quanto alla data di trasmissione dalla Camera erano già state presentate alla Commissione permanente (Giustizia) altre proposte. Tra queste si ricordano: la proposta S.59 presentata il 23 marzo 2018 ed assegnata il 3 luglio 2018 dai senatori Cirinnà e Cerno del Partito Democratico disciplinante le 'Disposizioni in materia di contrasto alle discriminazioni motivate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere'. La proposta S.1176 sulle 'Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale e istituzione della Giornata nazionale contro l'omotransfobia nonché dei centri antiviolenza per le vittime di omofobia e transfobia', presentata dalla senatrice Maiorino (M5S) e da altri il 26 marzo 2019 ed assegnato il 4 giugno 2019. Infine la proposta 'Modifiche al codice penale in materia di contrasto dell'istigazione all'odio e alla discriminazione di genere' (S. 1430) presentata dalla senatrice Unterberger del Gruppo Per le Autonomie (SVP-PATT, UV) e da altri il 24 luglio 2019 ed assegnata il 14 gennaio 2020. Da tali testi è stata richiesta, successivamente, anche la disgiunzione del Ddl Zan in quanto alla maggioranza a sostegno del disegno di legge come testo unificato si è posto il problema di come renderlo testo base in modo tale da accelerare il suo iter in Commissione e ciò presupponeva la sua disgiunzione dagli altri disegni di legge già depositati ma anche dalle eventuali proposte successive. La disgiunzione è, infatti, utile affinché si esaminino l'unica proposta di legge rimasta nel più breve tempo possibile (Curreri, 2021).

Nel corso della seduta del 6 maggio 2021 il presidente della seconda Commissione permanente Ostellari, della Lega, ha deciso di mettere ai voti la proposta di disgiunzione, poiché riteneva che la scelta non implicasse «ulteriori conseguenze procedurali in ordine all'interpretazione dell'articolo 51 primo comma del

Regolamento¹⁷: la valutazione della "stretta connessione" dei disegni di legge compete alla Presidenza, in fase di stesura dell'ordine del giorno; la decisione odierna, di ammettere il voto richiesto, non può pregiudicare il dovere del Presidente di garantire una trattazione congiunta di disegni di legge ulteriori che, sulla medesima materia, dovessero sopraggiungere»¹⁸. La richiesta è stata poi approvata ma, rispetto all'intervento del Presidente, è sorto il dubbio che esso fosse stato motivato dalla volontà di far unire il disegno di legge a nome Ronzulli (S.2205), presentato appunto il 6 maggio stesso (*ibidem*), cosa che poi è successa nella giornata del 18 maggio.

Il testo in questione, i cui primi firmatari erano l'Onorevole Ronzulli, vicecapogruppo di Forza Italia, e Matteo Salvini, era molto diverso da quello presentato in aula e disciplinava le 'Modifiche al codice penale in materia di circostanze aggravanti nei casi di violenza commessa in ragione dell'origine etnica, credo religioso, nazionalità, sesso, orientamento sessuale, età e disabilità della persona offesa'. La proposta di legge si differenziava da quella a nome del deputato Zan in quanto avrebbe previsto esclusivamente una circostanza aggravante per i reati comuni nel caso in cui le vittime fossero state colpite per tali motivi, non modificando la legge Mancino. Si trattava quindi di un disegno di legge contro l'omofobia che non avrebbe tutelato anche le persone transgender dai crimini d'odio e dalle discriminazioni in quanto non veniva prevista l'azione da parte dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali come nel Ddl Zan (Tebano, 2021).

Per quanto riguarda la calendarizzazione, essa è molto importante dal punto di vista dell'iter legislativo di un disegno di legge, in quanto definisce nel concreto ciò che dovrà essere discusso in Assemblea e con quali tempi. Il calendario viene predisposto dal Presidente del Senato, che lo sottopone all'approvazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. Se invece è approvato a

¹⁷ *I disegni di legge aventi oggetti identici o strettamente connessi sono posti congiuntamente all'ordine del giorno della Commissione competente, salvo che per alcuni di essi la Commissione abbia già esaurito la discussione.* (Art 53.1. R.S)

¹⁸ Si veda il Resoconto sommario n. 231 del 06/05/2021 disponibile presso: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/SommComm/0/1297290/index.html?part=doc_dc-sedetit_isr-ddlbl_2005eccddovpsgod

maggioranza, in Aula, un Senatore per ciascun Gruppo può formulare proposte di modifica, sulle quali decide l'Assemblea a maggioranza.

Alla Camera, grazie alla calendarizzazione, l'esame della proposta di legge in Commissione è stato condotto nei tempi previsti (Curreri, 2021), mentre in Senato ci sono stati continui ritardi e rinvii fino al 28 aprile 2021, quando la Commissione è stata convocata d'urgenza e ha votato approvando la calendarizzazione con 13 voti favorevoli e 11 contrari. In tale sede, peraltro, il Presidente Ostellari si è nominato relatore e ciò non è stato affatto accettato dai sostenitori del disegno di legge: lo stesso Alessandro Zan, sul suo profilo Twitter, aveva descritto quella presa di posizione come «l'ennesima forzatura di chi vuole affossare una legge voluta dalla maggioranza del Senato».

Quanto deciso dall'Onorevole Ostellari può essere inteso come volto a garantire la neutralità della sua posizione (come lui stesso ha riferito in Aula), oppure come tentativo per controllare di fatto l'intero procedimento e rallentarlo o impedirlo. Considerata la sua appartenenza politica, è più probabile quest'ultima interpretazione (Curreri, 2021).

2.3 Aspetti controversi e posizioni dei partiti

Relativamente al disegno di legge in esame, com'è noto, si sono verificati una serie di contrasti, tali che alla fine dell'intero iter parlamentare l'esito è stato quello dell'affossamento in Senato nella data del 27 ottobre 2021.

È interessante rilevare che, quasi ogni seduta, fin da quelle iniziali, è terminata con il rinvio dell'esame del provvedimento: il procedimento legislativo in un contesto come quello italiano è di per sé impegnativo e lungo, a meno che non si utilizzino le decretazioni d'urgenza, ma questo caso particolare è stato anche penalizzato dalla pandemia da Covid-19 che ha reso qualunque altra tematica secondaria rispetto all'urgenza sanitaria. Quest'ultima, secondo Curreri ha «quasi interamente monopolizzato la produzione legislativa delle Camere» (2022 p.2).

Innanzitutto, è doveroso considerare la provenienza dei vari disegni di legge, poi unificati nella proposta così come arrivata in Senato: i deputati proponenti, infatti, sono appartenenti ai partiti del PD, Italia Viva, Articolo Uno e Movimento 5 Stelle;

solo il disegno di legge n.2255 era stato presentato da un deputato del partito Forza Italia (l'Onorevole Bartolozzi). Di conseguenza la matrice politica generale delle iniziative è chiara, così come lo è quella delle opposizioni. Fin da subito è stato perciò possibile notare l'ampia difficoltà nel discutere e nel trovare dei punti di incontro tra le diverse posizioni dei partiti, soprattutto per quanto concerne le tematiche più sensibili come la libertà di espressione.

Molti esponenti del centro destra hanno contestato l'indeterminatezza delle disposizioni del testo e la volontà di imporre, mediante il provvedimento, il pensiero unico della "teoria gender". Infatti, la previsione della Giornata nazionale contro l'omofobia secondo Annagrazia Calabria (Forza Italia) sarebbe stato solo un tentativo di «colonizzazione culturale delle scuole di ogni ordine e grado, con il pretesto di contrastare la discriminazione» e un modo per agevolare l'ingresso nelle scuole delle «potenti associazioni LGBT»¹⁹ in modo tale da incidere sulla mente dei bambini e degli adolescenti, sempre con l'intento di diffondere la teoria del gender.

Giorgia Meloni si è espressa su tale teoria in un'intervista realizzata dall'Associazione *Pro Vita e Famiglia*²⁰:

Questo tema della teoria gender, portato alle estreme conseguenze, impatta sui diritti delle donne, sulle battaglie e sulle conquiste, condivisibili o no, che le donne hanno fatto in questi anni. [...] è un modo per imporre un certo tipo di modello, per indottrinare al mondo ideale che vorrebbero le persone che sostengono questa tesi: un mondo nel quale l'identità non esiste, nel quale siamo tutti fluidi, privi di identità e di radici, privi di capacità di difendere i nostri diritti e privi delle conquiste che abbiamo avuto, anelli della catena di montaggio, consumatori buoni per gli interessi delle grandi concentrazioni economiche.

¹⁹ Si veda il Resoconto sommario n. 385 del 3/08/2020 disponibile presso: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0385&tipo=stenografico>

²⁰ "DDL ZAN- ATTACCO ALLA LIBERTÀ", 2021. https://www.youtube.com/watch?v=QVjphx_-L1U

Le forze di centrodestra sono risultate, poi, contrarie anche all'introduzione, prevista all'art. 7.3 del testo, di cerimonie e attività ai fini di «promuovere la cultura del rispetto e dell'inclusione nonché di contrastare i pregiudizi, le discriminazioni e le violenze». Le critiche riguardavano soprattutto l'ambito scolastico in quanto ritenevano quasi ignobile affidare questo compito alle istituzioni scolastiche. Matteo Salvini, durante il suo intervento del 13 luglio 2021, sottolineava «da padre» a tal proposito che il diritto e il dovere di educare i propri bambini spetta alla mamma e al papà, non allo Stato («togliamo i bambini e togliamo l'educazione affidata alle scuole elementari: lasciamo alla mamma e al papà il diritto e il dovere di educare i propri bambini, non allo Stato»²¹).

In realtà, però, come ha riportato la senatrice Malpezzi del Partito Democratico, la previsione di tali attività avrebbe dovuto avvenire comunque in conformità al Piano triennale dell'offerta formativa e al Patto educativo di corresponsabilità il quale prevede, tra l'altro, il diritto, ma anche il dovere delle famiglie di conoscere, prima dell'iscrizione dei propri figli a scuola, i contenuti del Piano dell'offerta formativa e, per la scuola secondaria, di sottoscrivere formalmente il Patto educativo di corresponsabilità per condividere in maniera dettagliata diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie.²² Il ruolo fondamentale dei genitori, quindi, c'è già e sarebbe rimasto invariato. Secondo la senatrice, i genitori non sarebbero però gli unici ad avere il diritto e il dovere di educare i propri bambini, come aveva sostenuto Matteo Salvini.

Sul tema della libertà di espressione, la deputata Anna Bilotti del Movimento 5 Stelle è intervenuta durante la seduta del 3 agosto 2020 sottolineando che le due libertà potenzialmente in conflitto, quella di vivere la propria sessualità e quella di manifestare la propria opinione, garantita dall'art. 21 della Costituzione, non possono avere un legame e metterle in contrasto sarebbe stato, a suo parere, una

²¹ Si veda il Resoconto sommario n. 346 del 14/07/2021 disponibile presso: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/Resaula/0/1302773/index.html?part=doc_dc-ressten_rs-ddlTit_sddddd12005cddovpsgod

²² Si veda il testo del Patto educativo di corresponsabilità disponibile presso: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/50012/Linee+guida-+corresponsabilit%C3%A0+educativa.pdf/07f61a8f-1b7c-4085-9387-2ab3b3deec40?version=1.0&t=1476199024484>

contraddizione perché una libera manifestazione del pensiero difficilmente istiga ad un atto di discriminazione. Peraltro, nell'ipotesi in cui ciò dovesse avvenire, aggiungeva:

[...] La risposta ci viene presto data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha individuato a questo proposito tre criteri di una chiarezza lapidaria. In applicazione dell'articolo 10 della CEDU²³, ogni qualvolta venga lamentata una restrizione del pensiero, i giudici di Strasburgo verificano se tale restrizione: sia prevista dalla legge, persegua un fine legittimo e persegua un fine necessario.

(On. Bilotti, Movimento 5 Stelle, seduta della Camera n. 385 di lunedì 3 agosto 2020)

A questo proposito, quindi, l'intervento a livello penale è stato ritenuto opportuno, dato che i diritti che il provvedimento prende in considerazione sono meritevoli di tutela, essendo diritti umani.

Tuttavia, la paura della maggior parte degli esponenti del centro destra era che dietro il Ddl Zan ci fosse, citando le parole dell'On. Calabria,

una chiara ideologia, quella stessa che magari vorrebbe cancellare la famiglia e che vede nell'esistenza di un padre, di una madre e di un figlio non il nucleo fondamentale della nostra società, ma addirittura un'offesa, quella che vuole cancellare il Natale, che impedisce canti e presepi nelle scuole, quella che, in una parola, rinnega la nostra cultura, le nostre radici, la nostra identità.

(On. Calabria, seduta della Camera n. 385 di lunedì 3 agosto 2020)

²³ *L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario (Art. 10 CEDU)*

Già durante le prime sedute alla Camera, quindi, la deputata a nome di Forza Italia ha dichiarato fermamente l'opposizione a tale «legge ideologica e liberticida».

Un'altra argomentazione portata avanti e ripetuta più volte dai vari partiti in sede di discussione è stata quella dell'inutilità, di fatto, ma soprattutto di diritto, di una proposta di legge contro l'omotransfobia che intervenisse in modo autoritativo in quanto l'ordinamento giuridico italiano avrebbe già tutte le norme adeguate a tutelare le persone da comportamenti illeciti a prescindere dal loro orientamento sessuale. Non c'era, quindi, secondo il parere della maggior parte dei membri dei partiti di centro-destra, un vuoto normativo da colmare. La deputata Calabria, ad esempio, nel corso della stessa seduta, ha sottolineato il rischio di introdurre «il reato di pensare», in contrasto con la previsione di cui all'art. 25 della Costituzione perché i cittadini non potrebbero conoscere in anticipo i comportamenti vietati a causa dell'indeterminatezza del disegno di legge e delle disposizioni. Inoltre, l'On. Calabria ha criticato anche la tendenza della sinistra a moltiplicare a dismisura le norme penali con «l'assurda idea di poter utilizzare il diritto penale in modo etico» per imporre la loro «assurda scala di priorità».

Si riportano a titolo esemplificativo due interventi dai resoconti stenografici delle sedute alla Camera e al Senato:

Avete imposto questa agenda, costringendo per mesi la Commissione giustizia a lavorare su questo, sostenendo che vi sia un'emergenza e un vuoto normativo, quando è evidente che non è così. Consultando i dati dell'OSCAD e numerose altre statistiche e segnalazioni, emerge che le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale sono una parte minoritaria rispetto ad altri più frequenti casi di discriminazione; e soprattutto, che è quello che più conta, anche queste discriminazioni sono comunque tutelate e coperte e non c'è nessun vuoto normativo. [...] digitando le parole “sentenza” e “omofobia”; troverete tantissime sentenze di sede civile e penale da cui si evince che in Italia, già oggi, le condotte discriminatorie omofobiche sono già adeguatamente sanzionate dal nostro sistema (*On. Maschio, Fratelli d'Italia; seduta della Camera n. 422 di mercoledì 4 novembre 2020*)

Consultando numerose statistiche e segnalazioni, emerge che le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale sono una parte minoritaria rispetto ad altri più frequenti casi di discriminazione, e soprattutto che ciò che più conta è che tali discriminazioni sono comunque coperte già ora dal nostro ordinamento e non c'è alcun vuoto normativo. [...] A voi interessa, invece, creare una categoria che sia più uguale delle altre, che abbia una tutela aggiuntiva rispetto alle altre. Voi volete una legge manifesto, una legge in cui le vostre ideologie siano codificate in una norma penale che possa punire chi non si riconosce in esse. Le leggi penali, inoltre, hanno bisogno di certezza, mentre con il disegno di legge Zan si introducono elementi di indeterminatezza (*On. Nastri, Fratelli d'Italia; seduta del Senato n.346 del 14 luglio 2021*)

In realtà il disegno di legge Zan non avrebbe introdotto nuove fattispecie di reato, bensì avrebbe esteso i delitti già previsti aggiungendo le motivazioni fondate appunto sul sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere o disabilità. Di conseguenza, sostenere che la proposta di legge in questione è liberticida significa sostenere l'incostituzionalità anche dell'intera legge Reale-Mancino, che invoca la libertà di espressione anche in materia razziale, etnica, nazionale e religiosa. Inoltre, per quanto possa essere vero che è già considerabile reato picchiare una coppia omosessuale, ad esempio, la proposta di legge trattava anche e soprattutto delle conseguenze penali di chi istigava a commettere determinate tipologie di reato e su tale materia, sulla quale c'è di fatto un vuoto normativo, sarebbe stato quindi necessario intervenire mediante un provvedimento legislativo (Curreri, 2021).

Collegata alla questione del vuoto normativo è quella dell'indeterminatezza delle disposizioni soprattutto dal punto di vista delle conseguenze penali: anche personalità esterne al Parlamento²⁴ hanno ritenuto, infatti, che i concetti di cui al testo in esame fossero sfuggenti e privi di adeguato fondamento scientifico, lasciando la definizione della fattispecie alla decisione dell'organo tenuto

²⁴ Cfr. Mazzaroli (2021) in https://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2021/05/IL-D.D.L.-ZAN-SE-MESSO-ALLA-PROVA-DELLA-COSTITUZIONE-NON-LA-PASSA-...-E-PER-COLPA-SUA._Mazzaroli.pdf

all'applicazione della norma (Vari, 2020). Il senatore Urraro a tale riguardo sosteneva:

Per la vaghezza dei termini e per il ricorso allo strumento della sanzione penale, in questo caso inadeguato, il disegno di legge pone in serio pericolo la libertà di manifestazione del pensiero e, favorendo l'imposizione di fatto di un pensiero unico, si pone altresì in contrasto con il fondamentale principio pluralistico che costituisce l'architrave del carattere democratico del nostro ordinamento. Due presupposti posti alla base dello stesso - l'emergenza sociale e il presunto vuoto normativo - appaiono privi di fondamento (*On. Urraro, seduta del Senato n.348 del 20 luglio 2021*)

Anche sul tema dell'identità di genere ci sono state molte critiche. Si riporta a questo proposito l'intervento del Senatore Pillon:

Queste definizioni non sono giuridiche, non hanno una qualità giuridicamente riconoscibile, sono definizioni date sulla base di teorie filosofiche o antropologiche che nulla hanno di reale, di oggettivo. Tra l'altro, tali definizioni possono essere anche auto percepite come espressamente detto nel disegno di legge Zan all'articolo 1 [...]. Questa norma, di fatto, permetterà a chiunque di auto percepirsi sulla base della convenienza del momento, violando evidentemente qualsiasi criterio di oggettività nella propria definizione. (*On. Pillon, seduta del Senato n. 345 del 13 luglio 2021*)

Secondo Pillon, ma non solo²⁵, il Ddl Zan avrebbe introdotto la nozione di identità di genere, che sarebbe sconosciuta all'ordinamento italiano, rendendola incerta e ambigua. Curreri (2021) smentisce anche questo, sottolineando che l'espressione era già stata utilizzata «in riferimento ai motivi di persecuzione per i quali può essere concessa la protezione internazionale quando vi è un evidente contrasto tra dati anagrafici e rappresentazione esterna di un genere diverso» ai sensi dell'art. 10.1. lettera d) della direttiva 2011/95/UE e dell'art.1.1. f) del d.lgs. 18/2014 che ha

²⁵ Le critiche da parte del movimento femminista e da alcuni attori della società civile verranno trattate nel paragrafo 2.4

modificato l'art. 8.1 d) d.lgs. 251/2007. In più, viene richiamata anche la l.165/1982 che consente, ai sensi dell'art.1.1, di chiedere la rettifica giudiziale del sesso enunciato all'atto di nascita che la Corte Costituzionale stessa ha definito «l'approdo di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona»²⁶ di cui all'art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU. Inoltre, riporta ancora Curreri, sempre la Corte Costituzionale sottolinea che «va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione», in quanto c'è «la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato»²⁷. L'identità di genere, perciò, esiste ed è già riconosciuta nell'ordinamento italiano e chi ritiene che basti proclamarsi di un sesso diverso per esserlo dimostra di non essere a conoscenza delle norme giuridiche sull'argomento, ma soprattutto di avere una visione strumentale e anacronistica di temi che necessitano un maggiore rispetto (Curreri, 2021).

In generale, quindi, le forze politiche di destra pensano che ci sia un'intenzione di “rieducare il popolo italiano” quasi obbligando le persone e i bambini ad essere omosessuali, o “fluidi”. Inoltre, dal registro discorsivo di molti loro esponenti si evidenzia la continuità con i discorsi populistici (Cammarota e Meo, 2021): Matteo Salvini, ad esempio, nell'intervento precedentemente menzionato fa leva su qualcosa di conosciuto e abituale, ovvero la figura della mamma e del papà e della famiglia tradizionale, per attivare un senso di paura nei confronti di chi lo ascolta. La paura, che per definizione è un'emozione di rigetto e rifiuto verso un vero o presunto pericolo, in questo caso si attiva rispetto alla perdita della tradizione, che porta a non voler accettare alcun tipo di cambiamento o novità, proprio perché non si conosce tale realtà. Il frame con il quale vengono trattate le tematiche sul Ddl Zan non è per niente nuovo nei populismi, che sfruttano infatti la “paura del

²⁶ Corte Costituzionale, sentenza n.221 del 2015, punto 4.1 del Considerato in diritto

²⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 180 del 2017, punto 5.2 del Considerato in diritto

diverso”: le forze politiche di destra, soprattutto se estremiste e radicali, hanno sempre distinto la sessualità “normale” frutto della società eteronormativa, da quella “anormale” delle persone omosessuali che viene considerata minacciosa per la società perché deviante (Cammarota e Meo, 2021).

Garantire i diritti civili non dovrebbe richiedere il raggiungimento di compromessi e risultati “al ribasso”, ma rispetto a tematiche come quelle fino ad ora considerate, nel contesto istituzionale italiano è ciò che è sempre avvenuto: nel caso delle unioni civili, ad esempio, si è raggiunta l’approvazione della legge alla condizione che il matrimonio rimanesse un’istituzione a sé (nulla a che vedere con le unioni civili) e soprattutto a condizione che non ci fosse la possibilità di adottare il figlio dell’altro coniuge, la c.d. *Stepchild adoption* (*ibidem*).

Concludendo, è chiara e si può facilmente intuire l’intenzione di bloccare la proposta di legge in sede istituzionale, in quanto l’atteggiamento della maggior parte delle opposizioni, dei deputati prima e dei senatori poi, non è di collaborazione, bensì di resistenza. In un clima di questo tipo, nel quale l’ostruzionismo persiste e non si cerca un effettivo accordo, è quasi scontato l’esito.

2.4 Le posizioni della società civile sul Ddl Zan

L’approvazione della proposta di non passare all’esame degli articoli del Ddl 2005 in Senato nel giorno del 27 ottobre 2021 ha rappresentato l’esito di uno scontro istituzionale che si è protratto per mesi e che ha rispecchiato a sua volta il peso delle ideologie all’interno del contesto italiano, soprattutto dei partiti. È importante, però, prendere in considerazione anche le posizioni di altri attori non istituzionali, che sono stati coinvolti e hanno preso parte al dibattito sul fenomeno dell’omotransfobia, misoginia e abilismo.

Rispetto alle posizioni contrarie all’approvazione del disegno di legge così com’era, l’istituzione della Chiesa è stata tra gli attori che ha avuto maggiore influenza. L’omotransfobia è un dato di fatto, come dimostrano i dati sopracitati, ma in un contesto come quello italiano in cui la Santa Sede ha ancora un ruolo preminente, seppur in modo indiretto, risulta difficile smantellare ciò che è stato interiorizzato soprattutto quando diventano argomentazioni di attori in sede istituzionale.

I rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa sono regolati dai Patti Lateranensi, ancora vigenti, firmati nel 1929 e, in base al Trattato e al Concordato previsti da tali Patti, la Chiesa ha la facoltà di intervenire nell'iter di approvazione di una legge italiana. Tale istituzione si è, così, espressa più volte contro il Ddl Zan e la Conferenza dei Vescovi Italiani (CEI) è intervenuta muovendo delle critiche al testo, ma sempre rimanendo nel campo della *moral suasion*: sul sito ufficiale della Conferenza Episcopale Italiana la Presidenza, a giugno 2020, ha dichiarato che «un esame obiettivo delle disposizioni a tutela della persona, contenute nell'ordinamento giuridico del nostro Paese, fa concludere che esistono già adeguati presidi con cui prevenire e reprimere ogni comportamento violento o persecutorio» definendo quindi inutile un'ulteriore norma che invece «rischierebbe di aprire a derive liberticide» (CEI, 2020).

La Segreteria di Stato (Sezione per i Rapporti con gli Stati) ha poi trasmesso nella giornata del 17 giugno 2021 una nota verbale al governo italiano mediante la quale sosteneva il proprio dissenso rispetto al disegno di legge 2005 in quanto avrebbe inciso negativamente sulle libertà assicurate alla Chiesa Cattolica e ai suoi fedeli ai sensi del Concordato. In particolare, ciò che veniva criticato erano l'aspetto di libera organizzazione, di pubblico esercizio del culto, del magistero e del ministero spirituale e della giurisdizione in materia ecclesiastica che non sarebbero stati più garantiti se la legge fosse stata approvata. Si temeva, infatti, che le generali posizioni e idee dei fedeli e dei sacerdoti potessero essere denunciate e perseguite pur non essendo esplicitamente omotransfobiche (Vaticano, 2021). In realtà, le accuse della Santa Sede rispetto al disegno di legge erano, se non infondate, insensate in quanto il provvedimento avrebbe mantenuto intaccate le libertà e i diritti che ad oggi sono attribuiti alla Santa Sede e ai fedeli, tra i quali la libertà di espressione. Le modifiche che si sarebbero introdotte se la legge fosse stata approvata, infatti, avrebbero avuto come esclusiva conseguenza l'aggiunta di sesso, genere, identità di genere e disabilità ai motivi di discriminazione che attualmente vengono puniti penalmente: le semplici espressioni e le idee sarebbero rimaste intoccate e intoccabili, salvo le istigazioni a commettere atti discriminatori o violenze (Adamo, 2021).

Proseguendo l'analisi è importante fare una riflessione sul movimento femminista, all'interno del quale c'è stato un grande dibattito relativo principalmente alla questione dell'identità di genere: secondo alcune correnti minoritarie essa non dovrebbe essere scorporata dal sesso biologico, sostenendo che così facendo si aprirebbe la strada all'autoidentificazione come uomo e donna, andando contro agli ideali e alle conquiste ottenute dalle donne fino a quel momento. Secondo le "Trans Exclusionary Radical Feminist" (TERF), ovvero la corrente delle femministe trans-escludenti, l'identità di genere di una persona deve andare di pari passo con il sesso biologico e di conseguenza non è ammissibile che, ad esempio, una persona assegnata al sesso maschile si possa identificare come donna o, anche se possibile, questo è a loro avviso inammissibile: tra uomo e donna c'è un binarismo inconciliabile. Di fatto questa corrente nega l'identità di genere, sostenendo che si è donne esclusivamente se si possiedono i caratteri biologici del sesso femminile. Il genere, però, è una costruzione sociale interdipendente dal sesso ed è proprio grazie a questa interdipendenza che le persone possono definirsi transgender. Le femministe TERF ritengono che sia giusto tutelare le persone transgender e omosessuali, ma che tale battaglia debba essere separata dalla questione dell'identità di genere. Una serie di associazioni ha poi aderito ad una petizione lanciata da Marina Terragni, femminista radicale, che sul suo stesso sito web contesta l'autodeterminazione (c.d. "*self-id*"), quindi la possibilità e la facoltà di decidere come definirsi nei confronti della propria identità di genere, a prescindere dal sesso. Il suggerimento era quello di sostituire, all'interno del testo normativo, il termine "identità di genere" con quello di "transessualità" in quanto, altrimenti, sarebbe risultato «un'arma contro le donne», eliminando la realtà dei corpi. Veniva inoltre richiesta l'eliminazione della lotta alla misoginia perché, come si ricava dalla petizione, le donne non costituiscono una minoranza del mondo LGBTQ+, bensì la maggior parte dell'umanità (Terragni, 2021). Discorso simile è stato portato anche in sede istituzionale da Francesca Izzo, accademica e politica ²⁸, che ha scritto

²⁸ Femminista, tra le fondatrici del movimento "Se non ora, quando?" e appartenente all'associazione "DiNuovo", Francesca Izzo ha abbandonato il Partito Democratico nel 2018 in seguito al dibattito sulla surrogazione in gravidanza.

delle lettere aperte ai senatori, come quella del 15 aprile 2021²⁹ diretta agli On. Mirabelli, Cucca e Grasso sostenendo che nel testo del disegno di legge le donne venivano ricondotte ad un sottogruppo, quindi ad una minoranza, all'interno della società e che quindi il provvedimento sarebbe stato solo un “balzo all'indietro”. La professoressa è stata anche ospite a “Potere e Parità”, un ciclo di incontri curato dalla giurista Andrea Catizone; durante il colloquio ha ripetuto la sua posizione rispetto al Ddl Zan: riteneva che una legge a tutela di tutti i crimini d'odio nei confronti di persone omosessuali e «transessuali» fosse necessaria, ma che sarebbe stata solo un manifesto di una parte dei movimenti LGBTQ+ in quanto usando il termine “identità di genere” al posto di “identità transessuale” veniva attribuita l'affermazione di un'identità sessuale soltanto sulla base di una percezione soggettiva. L'accusa era quella di voler negare, mediante la legge, la divisione naturale dell'umanità in due sessi: secondo Izzo, infatti, l'identità sessuale deve avere a che fare per forza di cose con uno dei due sessi, anche se in linea ipotetica ogni singolo individuo si può identificare col sesso opposto (Izzo, 2021).

In realtà, tutte le argomentazioni portate dalle correnti ultracattoliche e femministe radicali o “femministe della differenza”³⁰ non trovano un effettivo fondamento all'interno del testo del disegno di legge in quanto quest'ultimo non avrebbe tolto nessun diritto già acquisito a nessuna categoria sociale: la libertà di espressione sarebbe rimasta un diritto fondamentale e le donne non sarebbero state in alcun modo sminuite dalle disposizioni dell'eventuale legge che aveva come unico scopo quello di tutelare alcune categorie dai crimini d'odio senza peraltro togliere nulla alle altre.

Tra gli attori della società civile, rilevante è stato anche il contributo delle organizzazioni non governative, delle associazioni e dei sindacati. L'ANPI è stata infatti attiva fin da subito e nel corso dell'ultimo anno ha visto le sue organizzazioni provinciali partecipare alle iniziative previste all'interno del territorio italiano, oltre

²⁹ Si veda https://www.huffingtonpost.it/entry/perche-temo-lapprovazione-del-Ddl-zan-nella-sua-forma-attuale_it_60773237e4b001befb6fed66, ultimo accesso 20 febbraio 2022

³⁰ Il femminismo della differenza riguarda la volontà di sottolineare le differenze biologiche, rispetto all'idea delle donne come inferiori. Le donne sono considerate come l'altro modo di manifestarsi dell'umanità, perciò i sessi sono due e vanno distinti, ma tale differenza non deve compromettere l'uguaglianza di trattamento. *ibidem*

che aderire come Associazione al Pride Month³¹. In un Comunicato della Segreteria nazionale è stata presa posizione a favore del disegno di legge e di qualunque battaglia per i diritti, dichiarando forte preoccupazione rispetto all'intervento diplomatico del Vaticano, ritenuto «improprio e inopportuno» (ANPI, 2021).

Anche la CGIL si è schierata a favore dei diritti della comunità LGBTQ+, pronta a sostenere le iniziative e manifestazioni promosse dall'Onda Pride³² come ha dichiarato Sandro Gallittu, responsabile dell'ufficio Nuovi diritti della CGIL nazionale, in un articolo pubblicato il 17 maggio 2019³³.

Passando all'analisi dei movimenti sociali, quello delle Sardine è stato tra i più importanti. Considerando nello specifico l'omotransfobia, la loro presa di posizione è chiara: qualche settimana dopo l'iscrizione in agenda del disegno di legge è stata sottolineata la necessità di approvare tale provvedimento e il distacco dal pensiero di molti politici esponenti di destra, i quali sostenevano che la legge avrebbe minato la libertà di espressione, in parte in linea con il parere della Santa Sede. Sul sito ufficiale del movimento è stato attribuito un ruolo importante anche e soprattutto all'educazione, da cui quindi la necessità di adottare programmi educativi puntuali allo scopo di educare all'apertura mentale le nuove generazioni in modo tale da comprendere le differenze che necessariamente ci sono tra le persone, accoglierle ed accettarle senza pregiudizi e paure (Quarto, 2020).

Le iniziative e le spinte dal basso sono state numerose e rilevanti per dimostrare l'impegno della società civile e soprattutto la portata del fenomeno. Il 15 maggio 2021 è stata organizzata una mobilitazione nazionale alla quale hanno aderito associazioni di tutta Italia, che a Roma ha visto la partecipazione di circa 10.000 persone, con l'intento di sostenere l'approvazione del disegno di legge senza ulteriori modifiche. La risposta da parte degli oppositori è arrivata in modo praticamente istantaneo, in quanto un'altra manifestazione "anti-Ddl Zan" si è

³¹ Il Pride Month cade ogni anno a giugno per ricordare i "moti di Stonewall" del 27 e 28 giugno 1969: dopo l'irruzione della polizia in un locale simbolo di ritrovo della comunità omosessuale ci furono molte proteste da parte di persone che poi vennero arrestate.

³² Onda Pride raccoglie le manifestazioni promosse dal Movimento LGBTI+ (Lesbico, Gay, Bisessuale, Transessuale, Intersessuale) in Italia. www.ondapride.it/cose-onda-pride/

³³ <https://www2.cgil.it/omofobia-cgil-difendere-diritti-esistenti-e-conquistarne-nuovi/>, ultimo accesso 6 gennaio 2022

tenuta a Milano ed è stata promossa attraverso la campagna #Restiamoliberi, alla quale hanno aderito associazioni come la onlus Pro Vita & Famiglia. Quest'ultima aveva espresso più volte la propria opposizione al disegno di legge, continuando a sostenere che esso sarebbe stato contrario alla libertà di pensiero. Sul canale YouTube di riferimento è stato, a tale proposito, pubblicato un video³⁴ che raccoglie interviste a diversi personaggi del mondo della politica e dell'informazione, oltre che ad esperti del diritto che condividevano l'idea che il testo normativo che era stato proposto non dovesse essere approvato.

A titolo di esempio si riporta l'intervento di Mauro Ronco, avvocato, professore di Diritto Penale:

È assolutamente falsa la prospettiva secondo la quale ci sarebbe bisogno di nuove norme per tutelare le persone omosessuali, disabili o le persone incapaci; questa è una menzogna che si basa su una falsa prospettazione della realtà giuridica. Ci sono molteplici diritti che tutelano l'integrità fisica e morale, l'identità della persona. [...] È una legge che va contro la realtà naturale, biologica e somatica che individua la differenza tra uomo e donna sulla base del sesso.

La lacuna normativa rispetto all'omotransfobia c'è ed è innegabile: i crimini d'odio che abbiano come movente l'identità di genere o l'orientamento sessuale non sono, di fatto, attualmente puniti.

Come si può notare, le argomentazioni utilizzate non lasciano molto spazio ad un ipotetico dialogo costruttivo, in quanto si tratta di idee ben radicate ed interiorizzate. Basti pensare che il commento sopra riportato proviene da una figura di rilievo in ambito giuridico ed è difficile che non sia stato ascoltato o non abbia avuto conseguenze sia sull'opinione pubblica sia in sede istituzionale. Anche per questo motivo il disegno di legge non è stato approvato: le tematiche LGBTQ+ (in primis la questione dell'identità di genere) sono un argomento ancora, probabilmente,

³⁴ “DDL ZAN- ATTACCO ALLA LIBERTÀ”, 2021.
https://www.youtube.com/watch?v=QVjphx_-L1U, ultimo accesso 6 gennaio 2022

troppo poco approfondito in Italia e all'ignoranza o non approfondimento di tali tematiche si aggiunge la diffusione di retoriche decisamente anacronistiche.

2.5 L'affossamento del Ddl Zan

Dopo la discussione in Senato che si è protratta per circa un anno, il 27 ottobre 2021 il senatore Calderoli ha illustrato la proposta di non passaggio all'esame degli articoli del disegno di legge presentata dai senatori della Lega e di Fratelli d'Italia. Tale istituto è previsto dall'art. 96 del Regolamento del Senato: ciascun senatore può chiedere che non si passi all'esame degli articoli prima che tale esame abbia inizio; se approvato esso comporta l'impossibilità di assegnarlo in Commissione per i successivi sei mesi e la stessa cosa vale per i disegni di legge «che riproducano sostanzialmente il contenuto di disegni di legge precedentemente respinti, se non siano trascorsi sei mesi dalla data della reiezione» (art. 76 R.S).

Le motivazioni che hanno spinto a richiedere questa procedura sono state già citate nei precedenti paragrafi e, al di là della loro fondatezza giuridica, esse dimostrano la resistenza delle forze del centrodestra a trovare un accordo politico che avrebbe portato finalmente all'approvazione della legge. Risulta chiara la mancata volontà di cooperare per arrivare ad un risultato concreto soprattutto se si guardano le reazioni che hanno avuto i deputati alla fine della votazione, nel momento in cui è stato riferito l'esito: tutti, o quasi, gli esponenti del centrodestra hanno esultato.

Al Senato erano state proposte anche due questioni pregiudiziali da parte dei senatori Pillon e Romeo la prima e Balboni e altri la seconda, entrambe respinte. È necessario, a questo proposito, evidenziare le differenze di questi istituti giuridici con quello del non passaggio all'esame degli articoli. Le questioni pregiudiziali possono essere presentate prima che la discussione generale inizi oppure durante lo svolgimento della stessa, su facoltà del Presidente, e sono votate a scrutinio simultaneo in un'unica votazione nominale, mentre il secondo istituto giuridico viene, appunto, votato alla fine della discussione anche a scrutinio segreto. Rispetto a tale proposta, secondo Curreri «è noto che la richiesta di scrutinio segreto è uno degli strumenti che le opposizioni possono utilizzare per mettere in difficoltà la maggioranza, soprattutto quando divisa al suo interno su quello specifico tema»

(2021, p.18). I senatori Calderoli e La Russa avrebbero avuto, quindi, l'esplicita intenzione di interrompere l'esame della proposta di legge.

In merito alla richiesta di non passaggio all'esame si è espresso anche Luigi Gianniti, il quale afferma che essa può essere considerata una decisione sul merito in quanto l'istituto è stato richiesto dopo la discussione generale e di conseguenza dopo che tutte le parti si sono confrontate sul testo del disegno di legge (Gianniti, 2021). Rilevante è stato il cambio di opinione del partito Italia Viva che, rispetto all'inizio dell'iter legislativo si è rivelato contrario all'approvazione del Ddl Zan, sostenendo invece la proposta dell'On. Ronzulli³⁵. La c.d. "tagliola" quindi è stata determinante rispetto all'affossamento del Ddl Zan dal punto di vista procedurale, soprattutto per la scelta di ricorrere al voto segreto, ma non è stata altro che la dimostrazione di ciò che determinate forze politiche pensavano fin dall'inizio (Curreri, 2022).

³⁵ Si veda l'articolo su Il Post: <https://www.ilpost.it/2021/07/04/Ddl-zan-modifiche-italia-viva/>

CAPITOLO III: Una rilettura attraverso la teoria dei flussi

3.1 La teoria dei flussi

Il presente capitolo ha l'obiettivo di svolgere una rilettura della vicenda relativa al Ddl Zan attraverso la teoria dei flussi (*multiple streams theory*) formulata dallo studioso statunitense John Kingdon (1984). Essa si concentra sulle prime due fasi del *policy-making*: l'agenda-setting e la fase di formulazione. La prima fase riguarda il processo di costruzione dell'agenda, che viene definita come la "lista" di problemi ai quali gli attori, appartenenti all'ambito istituzionale, direttamente o indirettamente, decidono di prestare *seria* attenzione in un determinato momento. Ciò significa che verrà ristretto il campo di tutti i potenziali problemi a cui fare attenzione per concentrarsi in modo più significativo su parte di essi e tale selezione cambia in relazione al tipo di Governo. La seconda fase riguarda la specificazione delle possibili alternative tra le quali scegliere per risolvere il problema pubblico. Le ultime tre fasi del *policy-making*, invece, consistono nella la fase in cui avviene tale scelta da parte di un organo autoritativo, quella dell'attuazione della decisione e quella della sua valutazione.

Secondo Kingdon, si possono identificare tre diversi flussi all'interno del sistema: il flusso dei problemi, il flusso delle politiche e il flusso della politica. Tali flussi sono ampiamente indipendenti gli uni dagli altri e ognuno di essi si sviluppa in relazione alla propria dinamica e alle proprie regole.

Il flusso dei problemi viene identificato con quella serie di circostanze che, seppur non sempre evidenti, catturano l'attenzione dei *decision makers*. Questo succede spesso, ad esempio, grazie a degli indicatori che mostrano l'effettiva esistenza di un particolare problema, come ad esempio con i tassi di incidenza delle malattie. Ciò che rileva, quindi, nei contesti istituzionali e al fine di considerare una circostanza come un effettivo problema di ordine pubblico è il cambiamento, soprattutto se repentino, mostrato da uno di questi indicatori. Essendo molto spesso non così evidenti, i problemi necessitano di una spinta per raggiungere l'attenzione degli attori determinanti e tendenzialmente ciò avviene, per esempio, tramite una crisi o un evento (*focusing event*) di portata importante. Affinché una situazione

diventi effettivamente un problema per i policy makers, aggiunge Kingdon, è necessario infine che ci sia alla base una convinzione di dovere fare qualcosa per risolvere tale situazione. Il flusso delle politiche viene inteso come l'insieme degli strumenti e di misure che gli attori di policy considerano in un particolare momento. Dato che le alternative sono molteplici e varie, gli esperti sviluppano una particolare sensibilità rispetto alla giusta direzione da prendere e alle caratteristiche che un'ipotetica soluzione, per essere scelta, deve avere. Tali caratteristiche sono: la realizzabilità tecnica (*technical feasibility*) anche dal punto di vista finanziario e l'accettabilità (*value acceptability*) rispetto ai valori dei policy makers, quindi in senso etico. Infine, il flusso della politica si riferisce ai cambiamenti dei rapporti di potere, come ad esempio i risultati delle elezioni, le campagne dei gruppi di pressione oppure un cambio di governo o di amministrazione. Questo flusso secondo Kingdon è il più rilevante dal punto di vista dell'impatto sull'Agenda in quanto è possibile che certe tematiche, prima non affrontate, diventino preponderanti oppure, viceversa, perdano di importanza nel momento di ricambio della classe politica. Nell'ambito politico, risultano fondamentali il *national mood*, quindi l'umore e il sentire nazionale del momento, il rapporto, equilibrato o no, delle forze politiche e il governo inteso come classe politica e i relativi cambiamenti. Kingdon sottolinea inoltre che se per entrambi i flussi delle politiche e della politica è importante ottenere il consenso, nel primo caso si fa leva sulla persuasione, per convincere che una particolare proposta è ottimale, mentre nel secondo caso è fondamentale la negoziazione (*bargaining*) in quanto nel contesto istituzionale l'obiettivo per tutte le "fazioni politiche" è ottenere risultati (*ivi*, p.167).

In ultima battuta e affinché un problema possa essere considerato dagli attori istituzionali ed entrare in Agenda, deve esserci una particolare situazione che Kingdon definisce «finestra di policy» (*policy window*), ovvero l'opportunità per i sostenitori di una particolare proposta di fare pressione rispetto alla concretizzazione delle loro soluzioni a determinati problemi. Ad esempio, il rinnovo previsto della classe politica può essere un'occasione per mettere in risalto un progetto personale o particolari preoccupazioni (*pet project or concern*).

Le finestre di policy sono rare e non durano per molto tempo: considerando che deve esserci un incontro tra tutti e tre i flussi, se uno di essi subisce un cambiamento la finestra di policy si chiude; di conseguenza è necessario sfruttare il momento e agire rispetto a quel preciso problema, inevitabilmente prioritario e al centro dell'attenzione nel momento di apertura di una finestra di policy.

Oltre al collegamento, necessario, tra i flussi, un ruolo di rilievo è quello svolto dall'imprenditore di policy (*policy entrepreneur*): si tratta della persona che, secondo Kingdon, rappresenta il fulcro intorno al quale ruota l'effettivo avvio di una nuova politica pubblica. Ha il compito di rendere concreta la combinazione tra i flussi, aspettando con perseveranza e in maniera strategica il momento giusto, anche e soprattutto grazie al ruolo, che tipicamente riveste, di esperto, funzionario o politico, per esempio. Nel momento in cui si apre una nuova finestra di policy, infatti, l'imprenditore di policy cerca di sfruttare l'occasione per combinare una soluzione tra quelle proposte (che soddisfi le caratteristiche richieste), al problema di riferimento, in un momento favorevole dal punto di vista politico (Bobbio et al, 2017).

3.2 Un'applicazione della teoria al Disegno di legge Zan

Avendo chiara la suddetta teoria, non resta che tentarne l'applicazione agli avvenimenti relativi alla proposta di legge in esame. Rispetto all'iscrizione in Agenda del Ddl Zan, se si considera il flusso dei problemi è ben chiara la portata delle condizioni che hanno reso i fenomeni dell'omotransfobia, della violenza di genere e della disabilità così rilevanti dal punto di vista sociale. Essendo indipendenti, quello dei problemi è il flusso presente da più tempo e che si è sviluppato per primo. La prima proposta di legge su questo tema, come è già stato riportato, risale al 1996 e ciò significa che il problema di riferimento (nello specifico caso si trattava di omofobia e violenze agite a causa dell'orientamento sessuale delle vittime) era già allora rilevante e preso in considerazione dall'agenda governativa (*governmental agenda*) che, secondo Kingdon, può essere distinta da quella delle decisioni (*decision agenda*), la quale si riferisce alla lista di potenziali soluzioni che possano essere concretizzate in azioni («a list of items up for actual action»). Infatti,

le agende governative rilevano quando si parla dei flussi della politica e dei problemi, ma le possibilità che un determinato tema raggiunga anche l'agenda delle decisioni sono aumentate solo se tutti e tre i flussi coesistono (*ivi*, p.21). Secondo Kingdon (*ivi*, p.213), le finestre di policy possono essere aperte grazie a particolari eventi che possono essere inerenti sia al flusso dei problemi sia al flusso della politica e a volte si aprono in modo molto prevedibile, come nel caso di un cambio di legislatura. Questo è ciò che è successo in particolare con i vari disegni di legge antidiscriminazione: dal 1996 ci sono stati vari tentativi di adottare un provvedimento contro le discriminazioni basate sull'omofobia e la transfobia, avviati quasi ad ogni cambio di legislatura, ma si sono rivelati tutti fallimentari.

I problemi tendono a perdere la loro importanza nelle Agende perché spesso l'attenzione viene spostata altrove oppure perché non è stata sfruttata al massimo l'occasione della finestra di policy che si era aperta. Questo è il caso del Ddl Zan e dei tentativi di adozione di leggi in questo ambito che si sono avuti negli anni passati: il problema veniva effettivamente considerato e si tentava di trovare un accordo, mediante negoziazione tra forze politiche, per affrontare il problema, ma puntualmente questo accordo non veniva raggiunto e il progetto veniva accantonato fino alle nuove elezioni, quindi i problemi perdevano di importanza. Il fallimento nella formulazione di una soluzione ad un problema o semplicemente la decisione di non affrontarlo, in generale, può comportare la sua perdita di importanza in Agenda e se capita che, anche dopo un breve periodo di tempo, non si riesca ad adottare una soluzione dal punto di vista legislativo, i partecipanti al policy making smettono di investire energie e risorse su di esso (*ibidem*).

Per quanto riguarda il Ddl Zan, non c'è stato, un particolare evento scatenante che ha attirato l'attenzione dei policy maker, in quanto gli episodi di violenza e discriminazione omotransfobiche erano già da tempo presenti ed evidenti in Italia. Tuttavia è anche vero che, come si evince dai dati dell'OSCAD, dell'ISTAT e da quanto riportato nel primo capitolo del presente elaborato, il 2018 è stato, comunque, un anno di cambiamento rispetto al fenomeno dell'odio transfobico. Un'ulteriore fonte si trova anche in quanto registrato nell'ambito del progetto "Cronache di ordinaria omofobia" di Massimo Battaglio, in cui si nota un visibile

aumento dei casi o, più verosimilmente, delle denunce e ciò implica un aumento del coraggio di dichiarare i torti subiti, soprattutto perché vengono denunciate le fattispecie di violenze che possono essere ricondotte agli atti non fisici, quindi quelli più difficili da dichiarare in quanto non inequivocabili (Battaglio, 2022). Ed infatti, Alessandro Zan all'interno del documento di presentazione della proposta di legge del 2 maggio 2018 ha riportato «l'esponenziale aumento nel numero e nella gravità di atti di violenza nei confronti di persone omosessuali e transessuali» segnalato dagli organi di stampa e dai quotidiani nazionali e locali.

Dal punto di vista delle soluzioni fattibili ed accettabili, ovvero per quanto concerne il flusso delle politiche, proposte di legge sono state presentate costantemente. Esperti e politici hanno fin dalla prima proposta lavorato sui testi di potenziali provvedimenti da adottare, per dare concreta soluzione al problema della violenza e delle discriminazioni. I disegni di legge confluiti nel testo unificato del Ddl Zan, erano tutti molto simili e si concentravano sul contrasto all'omofobia e alla transfobia. La proposta di legge C. 2171 Perantoni prevedeva anche l'istituzione di centri antiviolenza e della Giornata nazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia. Le proposte iniziali si potevano considerare accettabili dal punto di vista etico e tecnico tanto che, seppur ci siano stati molti emendamenti, il testo è stato approvato alla Camera. Nel corso dell'iter legislativo in Senato, però, sono state avanzate molte critiche da parte delle opposizioni, che hanno portato, alla fine, all'affossamento della proposta, considerando anche il cambio di opinione del partito Italia Viva³⁶. Secondo Kingdon, affinché una soluzione sopravviva, deve avere ulteriori criteri, a parte l'accettabilità e la fattibilità (*technical feasibility*): il costo deve essere tollerabile (*tolerable*), deve avvenire una previsione della futura opinione pubblica e il relativo grado di consenso e, il più importante in questo particolare caso, deve esserci una ragionevole possibilità di ricettività da parte degli eletti decisori pubblici. Ecco che, appunto, in un contesto come quello italiano nel quale l'omofobia interiorizzata è ancora molto presente anche in sede istituzionale, non sarebbe stato facile proporre un disegno di legge sui diritti civili che andasse bene anche al centro destra senza modificarne totalmente il contenuto. In Italia,

³⁶ <https://www.ilpost.it/2021/07/04/Ddl-zan-modifiche-italia-viva/>, ultimo accesso 20 febbraio 2022

infatti, continua ad esserci molta resistenza rispetto l'approvazione di leggi anti-omofobia e si continua invece ad aderire a retoriche omofobiche legate all'eteronormatività senza dare spazio, quindi, a politiche che potrebbero arginare il fenomeno delle discriminazioni (Trappolin, 2015).

Passando al flusso della politica, nel caso del Ddl Zan la finestra di policy che si è aperta all'inizio della nuova legislatura era, appunto, una finestra politica ed è stata sfruttata per riprendere il percorso sospeso con la mancata approvazione del Ddl Scalfarotto e tentare l'ennesima volta di implementare una misura contro le discriminazioni. L'inizio della XVIII Legislatura con il Governo Conte I, caratterizzato quindi dalla maggioranza composta da Lega-Movimento 5 Stelle, ha dato la possibilità di ricominciare la discussione in tema di discriminazioni contro la comunità LGBTQ+ a cui poi si sono aggiunte anche la violenza di genere e la disabilità. Le condizioni di partenza in realtà, come ha sottolineato anche l'On. Zan nel corso della conferenza stampa durante la quale è stato presentato il nuovo disegno di legge³⁷, non erano così favorevoli se si considera che nel breve periodo si sarebbe insediato un governo formato dal Movimento 5 Stelle, che non aveva votato a favore della legge Cirinnà, astenendosi, e Lega, contrario alla legge sulle unioni civili. Il periodo "giusto" per approvare una norma sull'omotransfobia sarebbe stato secondo il deputato quello della Legislatura precedente. Ad ogni modo c'è stato comunque il tentativo di riprovare a presentare un testo in materia, sfruttando quindi il clima di cambiamento politico generale. La proposta non è stata subito accolta alla Camera, ma con il cambio della maggioranza (il c.d. Governo "Conte II") dal settembre 2019, il 7 ottobre dello stesso anno viene assegnata in commissione Giustizia, anche se le forze di opposizione guidate principalmente da Fratelli d'Italia e Lega hanno comunque continuato a presentare emendamenti e a criticare molti aspetti del testo, di cui si è parlato nel capitolo precedente.

Concludendo con la rilettura attraverso la teoria dei flussi, secondo Kingdon (1984, p.214) gli imprenditori di policy sono, tendenzialmente motivati da una combinazione di fattori tra i quali la diretta preoccupazione rispetto a certi problemi,

³⁷ Il video integrale disponibile presso: https://www.radioradicale.it/scheda/541520/il-partito-democratico-presenta-una-proposta-di-legge-sul-contrasto-allomotransfobia?i=3844801&qt-blocco_interventi=1#qt-blocco_interventi

come in questo caso per Alessandro Zan, la persona a cui può essere attribuito tale ruolo. Egli è stato per molti anni presidente di Arcigay e attualmente è deputato nelle file del Partito Democratico. Nella sua città, a Padova, è stato ideatore e fondatore del Padova Pride Village dove ogni anno viene festeggiato il Pride Month e si è avvicinato alla politica fin dai tempi del liceo, prendendo parte al movimento LGBT negli anni dell'Università per poi essere eletto presidente di Arcigay della sezione Veneto. Nel 2001 è entrato in politica con i Democratici di Sinistra e dall'anno successivo ha organizzato il Gay Pride a Padova diventando il coordinatore della campagna. In seguito, ha supportato anche l'introduzione del Pacte Civil de Solidarité (PACS) nell'ordinamento italiano: si tratta di un istituto a tutela delle coppie di fatto, esistente in Francia. A tale proposito, infatti, aveva anche organizzato l'evento "Kiss2Pacs" il 14 febbraio 2004 dove sono state simbolicamente sposate tutte le coppie di fatto. Durante quell'anno, è stata anche approvata l'attestazione di famiglia anagrafica basata su vincoli affettivi in Consiglio comunale a Padova³⁸. Il certificato permetteva alle coppie di fatto residenti nella città veneta di vedere riconosciuto il proprio legame ed è grazie a ciò che essa è diventata la prima città italiana a riconoscere le coppie di fatto, sia omosessuali sia eterosessuali, in anagrafe. Alessandro Zan è stato, tra l'altro, invitato dal Consiglio d'Europa a riferire sui contenuti della mozione nel corso della seduta del 30 maggio 2007, data in cui il Consiglio si è riunito in plenaria. Nel 2007 è stato eletto "Europeo della settimana" dalla rete televisiva franco-tedesca "Arte" ed è diventato successivamente consigliere comunale a Padova. Tra il 2004 e il 2009 ha preso parte a molte iniziative tra cui "Tutti in Pacs" del 2006 e "Diritti Ora" del 2007³⁹. Infine, nel 2009 si è candidato alle elezioni europee con Sinistra Ecologia e Libertà e nel 2013 (l'anno in cui è stato presentato il disegno di legge a nome del deputato Ivan Scalfarotto) è stato eletto alla Camera dei Deputati come capolista nella I circoscrizione del Veneto con Sinistra Ecologia Libertà per poi aderire al gruppo Misto a sostegno del Governo Renzi e confluire il 17 novembre 2014 nel Partito Democratico.

³⁸ https://www.padovanet.it/allegati/C_1_Allegati_3791_Allegato.pdf

³⁹ Un elenco delle attività completo disponibile presso:
<https://www.arcigay.it/archivio/2002/01/storia-1980-2006/#.YhIRu-jMK01>

Nel corso della XVII Legislatura, l'Onorevole Zan ha preso parte alla battaglia per le unioni civili alla Camera ed è infatti in tale sede che ha tenuto un discorso, a seguito dell'approvazione della legge Cirinnà, durante il quale si è commosso parlando della sua esperienza: anche lui, da ragazzo, temeva di non essere accettato dalla sua famiglia a causa del suo orientamento sessuale⁴⁰. Il rilievo, sia politico sia sociale, di Alessandro Zan, quindi, è chiaro. Rispetto alle caratteristiche della figura dell'imprenditore di policy, Marco Giuliani (1998) ha, inoltre, evidenziato che non può essere esclusivamente un personaggio carismatico, in quanto la sua autorità ha bisogno di continue legittimazioni e, nello specifico, sono rilevanti quattro tipi di risorse. La prima è il tempo, perché «non ogni momento è appropriato per impegnarsi nel tessere relazioni fra attori tradizionalmente non comunicanti, così come anche le migliori idee necessitano di entrare in un dibattito nel momento più opportuno se si intende riorientarne il corso» (*ivi*, p.370); infatti, nel caso del Ddl Zan, il vero dibattito alla Camera è iniziato nel momento in cui c'è stato il cambio della maggioranza. La seconda risorsa importante è legata alle cariche formali che possono essere ricoperte dal *policy entrepreneur* e tale risorsa è di certo posseduta da Alessandro Zan, deputato e poi di relatore alla Camera per la proposta di legge. Rilevanti sono, poi, i legami personali, che acquisiscono importanza molto spesso fin dalla giovinezza e si riferiscono alle «persone che ha frequentato», le «organizzazioni per cui ha lavorato» e le «istituzioni a cui è stato affiliato o con cui è entrato in contatto» (*ivi*, p.371) l'imprenditore di policy. Da quanto citato in precedenza emerge la varietà di esperienze in ambito sociale e politico, dalle quali sono sicuramente rimaste relazioni e legami importanti, come quella con Arcigay. Infine, l'ultima risorsa fondamentale per aumentare le possibilità dell'imprenditore di policy riguarda l'accesso alle informazioni e il loro «controllo selettivo». A questo proposito, sono state rilevanti tutte le indagini e i report ai quali il deputato aveva fatto più volte riferimento in sede istituzionale, come quelli dell'ISTAT. Infatti, sempre secondo Giuliani «gli imprenditori di policy si possono avvantaggiare di questa relativa democratizzazione dell'accesso alla conoscenza, favorendo la circolazione delle idee» (*ivi*, p.372).

⁴⁰ Il video integrale disponibile presso: https://www.youtube.com/watch?v=RCdYeP_ga8M

Per concludere, il nome di Alessandro Zan è ormai diventato quasi il simbolo della lotta portata avanti con la proposta di legge contro l'omotransfobia, la misoginia e l'abilismo ed è chiara quindi l'importanza che ha avuto come imprenditore di policy.

CONCLUSIONI

Giunti al termine dell'analisi della proposta di legge, risulta fondamentale elaborare delle considerazioni per cercare di comprendere che cosa sia andato storto e che cosa poteva essere fatto diversamente, per poi focalizzarsi sulle prospettive future.

L'affossamento del Ddl Zan è stato l'ennesimo fallimento dal punto di vista della tutela dei diritti civili e umani, a dimostrazione del fatto che l'Italia, a questo proposito, non è ancora pronta a prendere una netta posizione dal punto di vista legislativo nell'ambito della tutela contro le discriminazioni contro la comunità LGBTQ+, le donne e le persone con disabilità. Le ragioni in generale possono essere diverse, ma in questo caso particolare ciò che ha fatto la differenza è la forte presenza di forze politiche conservatrici e tradizionaliste che faticano ad accettare il (naturale) cambiamento sociale in senso evolutivo. La società, infatti, cambia continuamente e non è possibile che la politica non stia al passo con tale cambiamento, soprattutto se ad esso si collegano fenomeni di discriminazione e odio verso categorie sociali specifiche che dovrebbero appunto essere tutelate. Ciò che emerge fin dal 1996 è che se da una parte si è sempre riproposta la stessa situazione, ovvero l'intenzione di intervenire per contrastare nello specifico l'omofobia (in quanto della violenza di genere e di abilismo si è trattato congiuntamente solo nell'ambito del Ddl Zan), dall'altra è costante anche la resistenza all'istituzionalizzazione di norme contro tali fattispecie. Attraverso la rilettura con la teoria dei flussi di Kingdon si può, peraltro, notare come negli anni si siano aperte varie finestre di policy, tipicamente *political windows* in quanto ad ogni cambio di legislatura si tentava di far approvare un disegno di legge in materia e nel caso del Ddl Zan è successo lo stesso.

L'intero iter legislativo, fino all'approvazione del non passaggio all'esame degli articoli, è stato caratterizzato da dibattiti e contrasti, come è stato sottolineato nel secondo capitolo. Ciò che è importante evidenziare è l'impatto sociale che questo particolare tentativo, rispetto ai precedenti, ha avuto sulla società civile, ma anche e soprattutto sull'opinione pubblica: i social network sono stati un veicolo fondamentale per la divulgazione di ciò che prevedeva il disegno di legge e, di

conseguenza, delle tematiche LGBTQ+, della violenza di genere e dell'abilismo. Complice anche la pandemia, che ha costretto le persone a rimanere a casa, i social network sono stati infatti anche dei mezzi diretti per la comunicazione tra parlamentari e cittadini: Alessandro Zan, infatti, ha collaborato con Freeda, che attualmente viene seguita da 1,7 milioni di persone e che tratta principalmente di femminismo, registrando un'intervista il 28 ottobre 2020 che si può trovare sulle rispettive pagine Instagram. È stato poi spesso utilizzato lo strumento delle "dirette" per aggiornare, comunicare o svolgere dibattiti con altri parlamentari. Questa è una risorsa che, seguendo Kingdon, è stata molto importante per l'imprenditore di policy Zan perché ha consentito alla società di comunicare direttamente con il deputato e formare una propria opinione. Se ciò non è stato sufficiente a far approvare una legge contro le discriminazioni, ha sicuramente contribuito a dare una maggiore visibilità alla situazione in generale nonché ad aumentare, in particolare, l'interesse rispetto a tale tema da parte dell'opinione pubblica.

Ai sensi dell'art. 76 del Regolamento del Senato se viene approvato il non passaggio all'esame non è possibile presentare un'ulteriore proposta di legge per i successivi sei mesi, quindi in questo caso fino ad aprile 2022. Quella di ottobre è stata sicuramente una sconfitta per la comunità LGBTQ+, le donne e le persone con disabilità, ma è stato già confermato da Alessandro Zan ed Enrico Letta che ci sarà un ulteriore tentativo di proporre una legge contro l'omotransfobia. La speranza è che, considerando le maggiori risorse ottenute dal deputato in termini di sostegno e visibilità nel corso, soprattutto, degli ultimi due anni sarà più facile ottenere, se non altro, una maggiore disponibilità da parte delle istituzioni a collaborare. Resta, comunque, il dubbio su quale testo potrebbe essere presentato per raggiungere il risultato sperato, ovvero la sua approvazione: dovendo essere approvato da entrambe le Camere e tenendo in considerazione i problemi riscontrati fino a questo momento in termini di compromessi e negoziati, non c'è la certezza che si riuscirà ad approvare un testo appropriato che definisca e mantenga i punti fermi, irrinunciabili per la società civile e per i sostenitori della legge.

BIBLIOGRAFIA

- Bernini, Lorenzo. 2021. LGBTQIA+, in “Enciclopedia Italiana”, X appendice, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma
- Bobbio, Luigi. 2017. Le politiche pubbliche: problemi, soluzioni, incertezze, conflitti. Mondadori università-Mondadori education,.
- Cammarota e Meo Milena. 2021. Populismo e questioni di genere Rappresentazioni, politiche, movimenti. Milano: Franco Angeli.
- Kingdon, John Wells. 1984. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston Toronto: Little, Brown.
- Trappolin, Luca. 2015. Punire i prepotenti, difendere l’eteronormatività. Un’analisi del dibattito parlamentare italiano sulla violenza omofobica. Bologna: Il Mulino

SITOGRAFIA

- Abbatecola, Emanuela, e Stagi, Luisa. 2017. 2. I concetti della ricerca. In Abbatecola, E., & Stagi, L. (Eds.), Pink is the new black: Stereotipi di genere nella scuola dell’infanzia. Torino: Rosenberg & Sellier.
doi:10.4000/books.res.4936
- Adamo, Ugo. 2021. Ddl Zan: è una questione di libertà non di Concordato. LaCNews24. Ultimo accesso 6 gennaio 2022
https://www.lacnews24.it/opinioni/Ddl-zan-e-una-questione-di-liberta-non-di-concordato_139143/,
- Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA). 2020. A long way to go for LGBTI equality. Ultimo accesso 6 gennaio 2022,
<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>
- Agenzia per i diritti fondamentali (FRA). 2013. EU LGBT survey European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, www.fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-9transgender-survey-results
- Battaglio, Massimo. 2022. Cronache di ordinaria omofobia: trend annuale del numero di vittime dal 2013 ad oggi. Omofobia.org.

Camera dei Deputati, votazione n. 26 (seduta n. 622 del 11/05/2016). OpenPolis. <https://parlamento17.openpolis.it/votazione/camera/Ddl-unioni-civili-pdl-3634-voto-finale/30904>

CEI. 2020. Omofobia, non serve una nuova legge. Chiesacattolica. ultimo accesso 6 gennaio 2021 <https://www.chiesacattolica.it/omofobia-non-serve-una-nuova-legge/>,

Centro Risorse LGBTI. 2018. Be Proud! Speak Out! Ultimo accesso 6 gennaio 2022, <https://risorselgbti.eu/be-proud-speak-out-report/>

Centro Risorse LGBTI. 2019. Hate Crimes No More Italy. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, www.risorselgbti.eu/progetto-hate-crimes-no-more-italia/

Curreri, Salvatore. 2021. Ddl Zan: proviamo a fare chiarezza. laCostituzione.info. ultimo accesso 20 febbraio 2022. <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/05/30/Ddl-zan-proviamo-a-fare-chiarezza/>

Curreri, Salvatore. 2022. Il travagliato iter del c.d. disegno di legge Zan. GeniusReview. Ultimo accesso 20 febbraio 2022. http://www.geniusreview.eu/wp-content/uploads/2022/01/Curreri_Ddl_Zan.pdf

Gallittu, Sandro. 2019. Omofobia: Cgil, difendere diritti esistenti e conquistarne nuovi. CGIL. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. <https://www2.cgil.it/omofobia-cgil-difendere-diritti-esistenti-e-conquistarne-nuovi/>

Gianniti, Luigi. 2021. Corsi e ricorsi del voto segreto, a margine della bocciatura del Ddl Zan, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale" 4/2021, pp. 948-951, doi: 10.1439/102856

Giuliani, Marco. 1998. "SUL CONCETTO DI «IMPRENDITORE DI POLICY.» Rivista Italiana Di Scienza Politica, vol. 28, no. 2, Cambridge University Press, , pp. 357–78, <https://doi.org/10.1017/S0048840200026022>

Hate Crime Reporting. 2019. Italy. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, <https://hatecrime.osce.org/italy?year=2019>

ILGA-Europe. 2020. Rainbow Europe. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, www.ilga-europe.org/rainboweurope/2020

ILGA-Europe. 2021. Rainbow Europe. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, www.ilga-europe.org/rainboweurope/2021

ISTAT. 2012. La popolazione omosessuale nella società italiana. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/62168>

ISTAT. 2018. Le vittime di omicidio. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/239321>

ISTAT. 2020. Violenza e accessi delle donne in Pronto Soccorso nel triennio 2017-2019. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, https://www.istat.it/it/files//2020/11/report-dati-accessi-prontosoccorso_def-.pdf

ISTAT. 2021. Omicidi di donne. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/omicidi-di-donne

ISTAT. Violenza sulle donne, definizioni e indicatori. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-contesto/definizioni-e-indicatori>

Izzo, Francesca. 2021. Intervista a Potere e Parità. Huffpost. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. https://www.huffingtonpost.it/entry/il-femminismo-della-differenza-di-francesca-izzo-protagonista-a-potere-e-parita-video_it_608f9fabe4b0b9042d94153e

Izzo, Francesca. 2021. Perché temo l'approvazione del Ddl Zan nella sua forma attuale. Huffpost. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. https://www.huffingtonpost.it/entry/perche-temo-lapprovazione-del-Ddl-zan-nella-sua-forma-attuale_it_60773237e4b001befb6fed66

Nota verbale n. 9212/21/RS, 2021.

<https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2021-06/testo-integrale-nota-verbale-segreteria-s>

OSCAD. 2021. L'odio contro le persone disabili. Ultimo accesso 6 gennaio 2022, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/brochure_ita_def_mi-123-u-d-1-oscad-2021-11_2.pdf

Portale di informazione antidiscriminazioni LGBT.

<http://www.portalenazionalelgbt.it/glossary/eteronormativita/index.html>

Prearo, Massimo. 2021. Il fenomeno dell'odio omolesbobitransfobico come problema pubblico: un'analisi dei dati e delle statistiche. Ultimo accesso 6 gennaio 2022,

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/388/701/Massimo_PREARO.pdf

Quarto, Alessandra. 2020. La lotta ai pregiudizi passa dall'educazione. 6000Sardine. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. <https://www.6000sardine.it/lotta-pregiudizi-passa-educazione/>

Segreteria Nazionale Anpi. 2021. "Con il Pride e per il Ddl Zan. Ogni battaglia per i diritti è una battaglia dell'ANPI". Ultimo accesso 6 gennaio 2022. <https://www.anpi.it/articoli/2520/con-il-pride-e-per-il-Ddl-zan-ogni-battaglia-per-i-diritti-e-una-battaglia-dellanpi>

Segreteria nazionale ANPI. 2021. "Con il Pride e per il Ddl Zan. Ogni battaglia per i diritti è una battaglia dell'ANPI". ANPI. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. <https://www.anpi.it/articoli/2520/con-il-pride-e-per-il-Ddl-zan-ogni-battaglia-per-i-diritti-e-una-battaglia-dellanpi>

Tebano, Elena. 2021. Ddl Zan e Ddl Ronzulli-Salvini: le differenze fra le proposte di legge contro l'omofobia. Corriere. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. https://www.corriere.it/politica/21_maggio_20/Ddl-zan-Ddl-rozulli-salvini-differenze-omofobia-40890672-b958-11eb-9c80-c1fe6e22b062.shtml

Terragni, Marina. 2021. Il femminismo italiano non sostiene questa legge contro l'omotransfobia. Petizione su Change.org. ultimo accesso 6 gennaio 2022. <https://www.change.org/p/ai-parlamentari-italiani-il-femminismo-italiano-non-sostiene-questa-legge-contro-l-omotransfobia>

UNAR. 2013. Strategia nazionale LGBT. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. <https://www.unar.it/portale/strategia-nazionale-lgbt>

UNAR. 2015. Linee guida per un'informazione rispettosa delle persone LGBT. Ultimo accesso 6 gennaio 2022. www.unar.it/portale/documents/20125/51437/lineeguida_informazione_lgbt.pdf/c8e16ba0-0781-3e95-d7ce-5a469254fa5e?t=1619796876998

Vari, Filippo. 2020. Il fine non giustifica i mezzi. In tema di "violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere". StatoeChiese.it. ultimo accesso 20 febbraio 2022 <https://doi.org/10.13130/1971-8543/14502>

http://www.articolo29.it/wp-content/uploads/2013/07/PDL-AC_245-Omofobia-XVII-legisl.pdf

<https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263?lang=it>

<https://www.ilpost.it/2021/07/04/Ddl-zan-modifiche-italia-viva/>

<https://www.omofobia.org/events/trend-graph-by-year>

<https://twitter.com/ZanAlessandro/status/1387338943344123907>

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N144>

https://www.youtube.com/watch?v=RCdYeP_ga8M

www.arcigay.it

www.camera.it

www.giurcost.org

www.miur.gov.it

www.omofobia.org

www.ondapride.it

www.padovanet.it

www.radioradicale.it

www.retelenford.it

www.senato.it

www.votoarcobaleno.it