

piuttosto recente, soprattutto se paragonato con altre categorie a rischio di discriminazione. Un ruolo determinante nell'affermazione dei diritti delle persone LGBT e della parità di trattamento è svolto anche dalla giurisprudenza delle Corti di Giustizia europee, in particolare dalle numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'art. 13 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, così come modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997, stabilisce che il Consiglio europeo, con le modalità stabilite, può prendere opportuni provvedimenti per combattere tutte le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o le tendenze sessuali. Questo principio è parimenti sancito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE (Carta di Nizza), che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sui fattori sopra indicati. Da qui, l'importanza sempre maggiore del ruolo normativo della UE nelle aree relative alle condizioni personali degli individui. Tali principi sono, infatti, alla base degli interventi volti a garantire a tutti i cittadini degli Stati Membri non solo la parità di trattamento, ma anche la più ampia tutela da ogni possibile forma di discriminazione.

L'Unione europea è intervenuta frequentemente, soprattutto attraverso gli strumenti di *soft law*, per invitare e stimolare gli Stati comunitari ad impegnarsi politicamente promuovendo l'adozione di una normativa civile, penale ed amministrativa idonea ad eliminare la discriminazione delle persone LGBT per dare piena realizzazione al principio di parità di trattamento degli individui.

Numerose sono le raccomandazioni emanate dal Consiglio d'Europa, a partire dalla Racc. 924 del 1 ottobre 1981, spesso richiamata e posta a fondamento dei successivi atti della Comunità in materia.

Nel testo, infatti, posto in evidenza che gli omosessuali sono soggetti a discriminazioni e, talvolta, anche ad oppressioni e che in alcuni Stati l'omosessualità costituisce un reato, si sollecitano i paesi membri ad abolire le norme penali che puniscono tali atti, ad assicurare l'uguaglianza di trattamento in materia di impiego, retribuzione e sicurezza sul lavoro, a intervenire per la cessazione di tutti i trattamenti medici obbligatori volti ad alterare o curare l'orientamento sessuale degli adulti, a vigilare sul rischio di stupri e violenze.

Parimenti, il Parlamento europeo ha avuto un ruolo centrale nel porre la questione della discriminazione nei confronti delle persone LGBT all'attenzione degli Stati Membri. Già nel marzo 1984 ha adottato una Risoluzione sulla discriminazione sessuale sul posto di lavoro, in cui invita la Commissione a "rinnovare il suo impegno in materia di licenziamenti onde assicurare che [...] taluni individui non siano trattati in maniera ingiusta per motivi attinenti alla loro vita privata".

Fondamentale è la Risoluzione dell'8 febbraio 1994 "Sulla parità di diritti per gli omosessuali nella Comunità", in cui si invitano gli Stati membri "ad eliminare tutte le disposizioni di legge che criminalizzano e discriminano i rapporti sessuali tra persone dello stesso sesso" e si chiede "che si ponga termine alla disparità di trattamento delle persone con orientamento omosessuale nelle norme giuridiche e amministrative concernenti la previdenza sociale, nelle prestazioni sociali, nel diritto di adozione, nel diritto successorio e in quello delle abitazioni nonché nel diritto penale". Con tale risoluzione si chiede inoltre "che i limiti di età stabiliti a fini di salvaguardia siano uguali per i rapporti omosessuali e per quelli eterosessuali" e che gli Stati membri si impegnino ad "adottare misure e intraprendere campagne, in cooperazione con le organizzazioni nazionali delle lesbiche e dei gay contro gli atti di violenza di cui sono vittime". Con questa risoluzione il Parlamento europeo ha impegnato inoltre la Commissione a presentare una proposta di raccomandazione sulla parità di diritti per lesbiche e gay con lo scopo di "porre fine agli ostacoli frapposti al matrimonio di coppie omosessuali ovvero ad un istituto giuridico equivalente, garantendo pienamente diritti e vantaggi del matrimonio e consentendo la registrazione delle unioni" nonché di eliminare "qualsiasi limitazione del diritto degli omosessuali di essere genitori ovvero di adottare o avere in affidamento dei bambini".

Il tema delle discriminazioni delle persone transessuali diventa oggetto di attenzione e di atti di indirizzo specifici, a partire dalla fine degli anni Ottanta, con la Risoluzione 1117 del 12 settembre 1989 del Parlamento europeo sulla discriminazione nei confronti dei transessuali in cui, dopo aver stabilito che la dignità umana e i diritti individuali devono includere anche il diritto a vivere secondo l'identità sessuale di ognuno, si richiamano gli Stati membri a emanare leggi che prevedano il diritto dei transessuali a cambiare sesso attraverso interventi di chirurgia endocrinologica, plastica ricostruttiva ed estetica e stabilisce un protocollo minimo da seguire per tali procedure. Si chiede inoltre di impedire discriminazioni nei loro

confronti. A seguire, si è espresso il Consiglio d'Europa con la Raccomandazione del 29 settembre 1989 sulla condizione dei transessuali.

Il richiamo agli Stati membri ad eliminare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una piena parità di trattamento per le persone LGBT e la sollecitazione ad eliminare tutte le disposizioni di legge che criminalizzano e discriminano i rapporti sessuali tra persone dello stesso sesso sono divenute, inoltre, una costante delle risoluzioni del Parlamento europeo sul rispetto dei diritti dell'uomo, redatta annualmente.

In tema di lotta all'omofobia, un passaggio fondamentale è rappresentato dalla risoluzione - del 18 gennaio 2006 del Parlamento europeo, adottata a seguito di allarmanti episodi di violenza omofoba verificatisi in numerosi Stati membri, con cui si condanna con forza ogni discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Il Parlamento invita, tra l'altro, gli Stati membri e la Commissione ad intensificare la lotta contro l'omofobia, sia con mezzi didattici (ad esempio, lanciando campagne nelle scuole, nelle università e nei media), sia con strumenti amministrativi, giudiziari e legislativi; invita a garantire che le dichiarazioni inneggianti all'omofobia o le istigazioni alla discriminazione siano condannate con la massima efficacia e che la libertà di manifestazione (sancita da tutti i trattati sui diritti dell'uomo) sia concretamente rispettata; chiede che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nonché del partner registrato di qualunque sesso

La posizione del Parlamento europeo sull'omofobia è stata ribadita e rafforzata con la risoluzione del 26 aprile 2007, nell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti. Il Parlamento ha ripreso la questione a causa della proliferazione "di discorsi di odio e di altri eventi preoccupanti" e ha ribadito la propria richiesta alla Commissione di garantire che la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale in tutti i settori sia vietata, completando il pacchetto legislativo contro la discriminazione basata sull'art. 13 del Trattato CE, senza il quale le persone LGBT che si trovano a far fronte a discriminazioni multiple, continuano ad essere a rischio di discriminazioni; chiede la depenalizzazione mondiale dell'omosessualità; indice il 17 maggio di ogni anno "Giornata mondiale contro l'omofobia"; ribadisce l'invito a tutti gli Stati membri a proporre leggi che superino le discriminazioni subite da coppie dello stesso sesso

Il Consiglio d'Europa sta, inoltre, elaborando una importante Raccomandazione in materia relativa a "misure per combattere la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, per assicurare il rispetto dei diritti umani di gay, lesbiche, bisessuali e transessuali e promuovere la tolleranza nei loro confronti". Nella proposta di raccomandazione, richiamando i precedenti legislativi e le raccomandazioni internazionali, si invitano gli Stati Membri a promuovere un costante controllo delle legislazioni e pratiche che possano in qualche maniera favorire un comportamento discriminante; ad assicurare la promozione di leggi di tutela anche nell'ambito del diritto civile, per una maggiore protezione contro i rischi di esclusione; ad assicurare efficaci sistemi sanzionatori dissuasivi e compensazioni per le vittime; a garantire alle vittime accesso a sistemi di tutela legale attraverso le autorità nazionali; a fornire mandato a istituzioni come gli equality bodies ed associazioni di diritti umani per la legittimazione ad agire in giudizio a supporto delle vittime; a promuovere tutte le azioni possibili per la sensibilizzazione alla tolleranza nel campo educativo, professionale e della formazione; a promuovere la rappresentatività di associazioni LGBT e la loro partecipazione ai processi decisionali nei loro confronti.

Dal punto di vista giuridico, di grande rilevanza è stata l'affermazione del principio antidiscriminatorio con lo strumento giuridico di direttive comunitarie, il cui recepimento è vincolante per gli Stati Membri. Con la direttiva 2000/78/CE, la Comunità europea, ribadito il diritto universale di tutti all'uguaglianza davanti alla legge e alla protezione contro le discriminazioni, si è interessata in particolare al mondo del lavoro, stabilendo un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, finalizzato alla proibizione e all'eliminazione di qualsiasi discriminazione (diretta o indiretta) basata anche sulle tendenze sessuali. Precisando, però, che, solo in casi strettamente limitati, una disparità di trattamento può essere giustificata quando una caratteristica personale (anche collegata all'orientamento sessuale) "costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a condizione che la finalità sia legittima e il requisito sia proporzionato".

Attualmente, è in discussione una Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

A fronte dell'interesse e attivismo delle istituzioni europee sulla tematica LGBT e della rilevanza che le politiche di contrasto alle discriminazioni stanno assumendo in Europa, in Italia il dibattito risulta essere piuttosto marginale e frammentario. Le problematiche relative alle persone LGBT, e le conseguenti discriminazioni, sono state considerate per lungo tempo attinenti esclusivamente all'ambito privato e di conseguenza annoverate tra le questione extragiuridiche.

In realtà, negli ultimi anni si è verificata una inversione di tendenza, con la lenta affermazione sul piano culturale del diritto di ciascuno/a all'autodeterminazione in ordine al proprio orientamento sessuale, sebbene tale diritto non abbia ad oggi ottenuto un pieno e condiviso riconoscimento. Indubbiamente vi è però una maggiore attenzione da parte delle istituzioni a tale problematica, sia grazie all'Unione Europea, sia anche al forte e capillare attivismo espresso dai movimenti e dall'associazionismo LGBT.

Sul piano giuridico, la Direttiva 2000/78/CE ha avuto un effetto generale di grande significato a livello nazionale, in quanto ha indotto il legislatore ad introdurre per la prima volta nell'ambito dell'ordinamento italiano un divieto di discriminazione (diretta, indiretta e di molestia) fondata sull'orientamento sessuale. La stessa, infatti, seppur con i limiti derivanti dall'ambito di applicazione circoscritto all'occupazione e alle condizioni di lavoro, costituisce una base importante nel riconoscimento e nella tutela dei diritti civili delle persone omosessuali. L'emanazione del D.lgs. n. 216 del 9 luglio 2006 di recepimento della direttiva 78/2000, ha consentito di colmare il vuoto in materia, anche se la scelta del legislatore è stata quella di utilizzare appieno la possibilità offerta dalla direttiva di restringere il campo di azione del divieto di discriminazione. Altri Stati Membri, in occasione del recepimento della direttiva, hanno provveduto, invece, ad ampliare la gamma dei diritti per le persone LGBT.

In tema di omofobia, da più parti si esprime la necessità di uno strumento normativo ad hoc che consenta di contrastare in modo efficace i comportamenti omofobici e transfobici, che sono alla base dei preoccupanti episodi di violenza e intolleranza nei confronti di persone omosessuali, lesbiche e transessuali verificatisi in varie località del Paese. In seguito alle vicende parlamentari, che hanno portato al respingimento il 13 ottobre 2009 da parte dell'Assemblea della Camera dei Deputati della proposta di legge dell'on. Concia (AC 1658), il Ministro delle Pari Opportunità ha dichiarato la propria volontà e il proprio impegno per la presentazione di un disegno di legge governativo che preveda aggravanti per i reati connessi a tutti i fattori di discriminazione previsti dal Trattato di Lisbona. Ciò consentirebbe di ampliare la tutela antidiscriminatoria, in linea con quanto espresso dalle istituzioni europee.

Per ciò che concerne a tutela delle persone transessuali, l'ordinamento italiano non prevede specifiche disposizioni antidiscriminatorie. È invece prevista apposita normativa per ciò che concerne il cambiamento di sesso. In Italia questo percorso è regolato dalla legge n. 164 del 14 aprile 1982, recante "Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso", che stabilisce procedure standardizzate sul territorio nazionale relative al percorso psicologico, alla terapia ormonale, all'iter legale e alla terapia chirurgica, alla riattribuzione anagrafica del sesso. Attualmente, i movimenti LGBT pongono la richiesta di una nuova legge che ammetta la riattribuzione anagrafica senza la necessità di ricostruzione di tutti i caratteri sessuali. A livello regionale, ad oggi alcune regioni in Italia si sono dotate di una di una legge specifica contro le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT.

### 6.3. LE ATTIVITÀ SVOLTE

Per quanto riguarda lo specifico ambito dell'orientamento sessuale, l'attività del Dipartimento per le Pari opportunità si è sostanziato nel 2009 nella prima campagna nazionale di comunicazione contro l'omofobia dal titolo "Nessuna differenza", lanciata dal Ministro per le Pari Opportunità il 9 novembre 2009 con un investimento di oltre due milioni di euro, consistente in uno spot televisivo, andato in onda su tutte le televisioni e diffuso via internet, la pubblicazione sui maggiori quotidiani nazionali e opuscoli informativi da distribuire nelle scuole. Importante è stato il confronto e il contributo delle principali associazioni LGBT.

Per quanto concerne poi l'attività dell'UNAR nello specifico ambito della discriminazione delle persone LGBT, l'Ufficio ha coordinato interventi specifici coinvolgendo anche le principali associazioni di settore. Tali attività si inseriscono principalmente nei compiti di informazione e sensibilizzazione sul principio di parità di trattamento proprie dell'Ufficio.

Tra le varie iniziative in fase di attuazione, si segnala il progetto "Diversità come valore",

nell'ambito del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale "Progress" in riferimento all'obiettivo "Lotta contro la discriminazione". La gestione del progetto, presentato dall'UNAR quale autorità nazionale di riferimento, è affidata ad un National Working Group composto da 13 associazioni di rilevanza nazionale, tra cui, per le discriminazioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere: Arcigay, Gaynet, Avvocatura LGBT Rete Lenford, Libellula, Associazione Trans Genere, MIT - Movimento Transessuale Italiano. Sono previsti la realizzazione di una campagna nazionale contro tutte le discriminazioni e di corsi di formazione e workshop sulle discriminazioni che vedranno impegnate le associazioni del NWG. Il progetto, prevede risorse pari a € 373.000 di cui € 297.000 stanziati dalla Commissione Europea e € 76.000,00 co-finanziati con fondi afferenti al Dipartimento per le Pari Opportunità.

Una delle aree prioritarie per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT è quella culturale ed educativa. Nell'ambito della "Settimana contro la violenza" dal 12 al 18 ottobre 2009, istituita con il Protocollo d'intesa stipulato tra il Ministro delle Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca il 3 luglio 2009, sono state programmate alcune iniziative specifiche di sensibilizzazione e informazione per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'intolleranza e della violenza omofoba nelle scuole. Tra gli eventi dedicati a questo tema si segnala a titolo esemplificativo il dibattito svoltosi a Bologna dal titolo "Violenza e discriminazione sui banchi di scuola: bullismo o bullismi?". Tale iniziativa ha coinvolto l'Assemblea legislativa degli studenti delle Scuole Superiori e le Istituzioni affrontando il problema delle diverse declinazioni del fenomeno del bullismo, compreso il bullismo omofobo, anche mediante la proiezione e discussione del video "Bullismo plurale".

L'UNAR, inoltre, sta sviluppando una politica di progressiva messa in rete degli osservatori pubblici già esistenti in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni al fine di costituire entro il 2012 una rete nazionale basata sulla sinergia tra UNAR, Regioni ed Enti Locali. In tal senso, oltre all'accordo operativo stipulato il 23 giugno 2009 con il Centro regionale Antidiscriminazioni della Regione Emilia Romagna, che ha consentito la messa in rete di 49 centri territoriali anti discriminazioni, sono stati sottoscritti i protocolli con la Regione Piemonte, con la Regione Liguria, con la Regione Siciliana e con la Provincia di Messina. Sono stati avviati rapporti per la stesura di protocolli anche con la Regione Calabria e con la Campania e con la Provincia di Pistoia. Per quanto riguarda il Comune di Roma, in data 21 ottobre 2009 è stato siglato tra il Ministro per le Pari opportunità e il Sindaco di Roma un protocollo d'intesa per combattere i fenomeni discriminatori, che dà vita a iniziative educative e di sensibilizzazione ed istituisce l'Osservatorio cittadino contro tutte le discriminazioni. L'osservatorio, finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, attraverso i fondi dell'UNAR che metterà a disposizione anche il proprio Contact center, intende dare una prima risposta concreta al contrasto di ogni forma di violenza con matrice discriminatoria.

Tra le iniziative nell'ambito della programmazione delle attività del Fondo Sociale Europeo, si specifica che le azioni finalizzate al superamento degli stereotipi per tutte le discriminazioni investono anche il tema dell'orientamento sessuale e identità di genere. A tale proposito si segnala, in particolare, l'azione 4 "Costruzione di banche dati sulla discriminazione" con cui si provvederà alla costruzione di una banca dati su tutte le discriminazioni con l'obiettivo di costruire una cabina di regia e di coordinamento che metta in rete associazioni, centri, ONG esistenti a livello regionale al fine di consentire un efficace scambio di informazioni tra le regioni e tra queste e il livello nazionale (la gestione e l'attuazione di questa azione è affidata all'ISFOL).

Tra le azioni dell'ob. 4.2 che l'UNAR realizzerà direttamente, si segnala in relazione alla specifica tematica dell'omofobia e transfobia l'azione 7 – "Identificazione, analisi e trasferimento delle buone prassi in materia di non discriminazione in un'ottica di benchmarking".

L'UNAR ha affidato la realizzazione di uno studio specificamente finalizzato alla identificazione, analisi e trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione delle persone LGBT all'Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford. Si tratta di una indagine a carattere sperimentale e innovativo, che prevede una ricognizione di buone prassi a livello nazionale e la valutazione del grado di potenziale replicabilità nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. La ricerca, previa un'analisi storico-sociale dei processi di discriminazione connessi all'orientamento sessuale e all'identità di genere nei territori e l'individuazione degli ambiti che comportano un maggiore rischio di discriminazione per omosessuali e transessuali (inclusione sociale, culturale e politica, abitazione, lavoro, accesso a beni e servizi), dovrà individuare buone

prassi in particolare relative a: prevenzione e il contrasto del bullismo omofobo e transfobico tra le giovani generazioni; azioni di supporto e consulenza per le famiglie di persone omosessuali e transessuali; promozione di reti territoriali da parte di enti locali e istituzioni; azioni di prevenzione e contrasto delle discriminazioni multiple. Lo studio prevede la predisposizione di linee guida per il rafforzamento della governance e delle modalità attuative di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione connessa all'orientamento sessuale e all'identità di genere, in particolare negli ambiti socio-lavorativo, socio-sanitario, dell'istruzione e della formazione professionale, adattate alle problematiche e alle opportunità presenti nelle regioni oggetto di indagine.

Inoltre al fine di promuovere e sostenere la cultura delle diversità e della non discriminazione, si prevede realizzare un piano organico di comunicazione e di informazione volto al superamento degli stereotipi che intervengono nei vari ambiti di discriminazione.