

discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica, tenendo conto anche dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso, nonché del diverso impatto che le discriminazioni possono avere su donne e uomini.

Il legislatore nazionale, attraverso il citato d.lgs. n. 215/2003, ha prontamente recepito gli obiettivi comunitari ed principi e criteri direttivi della legge delega, fissando adeguatamente il ruolo e le mansioni che l'Ufficio deve svolgere.

Le disposizioni di cui all'art. 7 del decreto, infatti, stabiliscono in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve espletare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Tali funzioni, sono essenzialmente riconducibili a quattro ambiti di intervento.

Il primo inerisce alla funzione di *prevenzione*, come definito alle lett. d) ed e) dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 215/2003 e mira a prevenire ogni atto o comportamento che realizzi un effetto discriminatorio, attraverso azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori del settore, nonché a realizzare campagne di informazione e comunicazione atte a veicolare una corretta informazione in materia di tutela antidiscriminatoria e a promuovere una cultura della legalità e dell'integrazione, con specifico riferimento all'ingresso ed alla presenza sul territorio degli stranieri.

In tal senso, tra le varie attività poste in essere dall'Ufficio, è da rilevare la creazione della Rete nazionale di volontariato giovanile per la lotta alla discriminazione razziale, cosiddetta *Near*. Una vera e propria rete di ragazze e ragazzi di età inferiore ai venticinque anni, costituita per incrementare il volontariato giovanile sui temi della lotta e prevenzione a tutte le forme di violenza e discriminazione, attraverso percorsi di sensibilizzazione innovativi, l'utilizzo di *blog*, *social network*, *flash mob*, nonché la condivisione di informazioni, conoscenze ed esperienze volte all'annullamento di ogni forma di stereotipo e pregiudizio in tale ambito.

Da evidenziare, altresì, l'insieme delle attività e delle campagne di comunicazione elaborate di concerto con gli enti locali, le parti sociali, le comunità straniere, le ong, le associazioni di volontariato ed il terzo settore, al fine di implementare a livello locale la prevenzione e contrasto del fenomeno discriminatorio e garantire una maggiore comunicazione e collaborazione tra comunità locale e amministrazioni dello Stato.

A tal proposito, è stato potenziato il percorso di collaborazione con le autonomie locali, al fine di implementare e coordinare gli Osservatori territoriali antidiscriminazione, previsti dall'art. 44, comma 12, del decreto legislativo n. 286/1998.

Nel tempo, invero, l'UNAR si è posto con sempre maggior vigore quale soggetto promotore per la *governance* di una Rete nazionale di Antenne territoriali, istituita sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con regioni ed enti locali, nonché attraverso il coinvolgimento in modo strutturato e permanente del tessuto associativo esistente sui territori. La Rete ha come finalità la diffusione della cultura del rispetto delle differenze, la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione, la garanzia di una maggiore prossimità alle vittime di discriminazione. Ad oggi si è addivenuti, pertanto, alla sigla di protocolli d'intesa con 12 regioni, 36 province, 5 comuni e si prevede di estendere tale partenariato, nel corso del prossimo anno, al 50% del territorio nazionale.

Tra le iniziative di cadenza annuale, poi, meritano richiamo la IX *Settimana di Azione contro il Razzismo*, finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi dell'inclusione sociale, dell'eguaglianza, della diversità, attraverso iniziative nel mondo della scuola, dell'università, dello sport, delle istituzioni, del lavoro; la seconda edizione della Campagna *Dosta!*, promossa dal Consiglio d'Europa e finanziata dall'UNAR, per il contrasto al pregiudizio antizigano e per la promozione della cultura delle minoranze Rom, Sinti e Caminanti; la Campagna *Donne straniere contro ogni discriminazione*, promossa dall'UNAR nell'ambito del Fondo europeo per

l'integrazione dei Paesi terzi, per la comunicazione ed informazione sulle criticità ed i rischi di marginalità delle donne di origine straniera, spesso vittime di doppia discriminazione a motivo del genere e dell'appartenenza etnica o razziale; la IV *Settimana contro la violenza*, istituita in base al Protocollo d'intesa stilato di concerto tra il Ministero per le Pari Opportunità ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, per sviluppare negli istituti scolastici di ogni ordine e grado momenti di sensibilizzazione e riflessione sui temi dell'accoglienza, della legalità e del rispetto delle differenze.

L'UNAR ha poi intensificato la propria funzione di prevenzione, al fine di rendere ancora più efficace e sistematica l'applicazione del principio di parità di trattamento e di non discriminazione, predisponendo l'elaborazione di un apposito Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, in adesione anche alle osservazioni e raccomandazioni formulate dalla Commissione per l'eliminazione delle discriminazioni razziali delle Nazioni Unite (CERD), dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza razziale del Consiglio d'Europa (ECRI) e dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA).

L'Ufficio, inoltre, ha promosso varie attività di ricerca, tra cui un'indagine su discriminazioni di genere, per orientamento sessuale ed origine etnica che mira in primo luogo ad evidenziare la percezione riguardo ai pregiudizi e agli atteggiamenti discriminatori nei confronti delle donne, delle persone di diverso orientamento sessuale e degli stranieri, nonché a rilevare dati quantitativi relativi alle discriminazioni e violazioni consumate.

Il secondo ambito attiene alla funzione di *promozione* della parità di trattamento, come disposto alle lett. c) e g) del citato articolo 7 e si esplica attraverso l'attuazione di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive finalizzati a riequilibrare situazioni di svantaggio, nonché tramite la realizzazione di studi, ricerche scambi di esperienze con associazioni, enti di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 215/2003 e con organizzazioni non governative operanti in tale ambito.

Tra le misure specifiche poste in essere, rientrano quelle iniziative dell'Ufficio tese a sperimentare e proporre modelli di intervento atti a favorire l'integrazione delle cosiddette categorie vulnerabili, nonché quelle attività di sostegno e valorizzazione delle esperienze di associazionismo direttamente promosse dalle comunità straniere, al fine di agevolare l'integrazione delle comunità stesse nel contesto sociale e istituzionale.

Di particolare rilievo, poi, è stata l'elaborazione della Strategia nazionale per l'inclusione delle minoranze Rom, in ottemperanza alla Comunicazione della Commissione n. 173/2011 e per la quale l'UNAR è stato chiamato dal Governo italiano a svolgere il fondamentale ruolo di Punto di Contatto Nazionale, per l'elaborazione ed il coordinamento della medesima.

Obiettivo generale della Strategia nazionale è quello di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle Comunità Rom, Sinti e Caminanti, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle condizioni di vita di tali soggetti, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo sociale, l'esercizio e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione italiana e dalle Convenzioni internazionali.

Il sistema di *governance* della Strategia ha previsto la costituzione di una Cabina di regia composta da varie Amministrazioni centrali dello Stato, dall'Unione Province d'Italia (UPI), dall'Associazione Comuni italiani (ANCI), dalla Conferenza Stato-Regioni, dal Forum delle Comunità Rom, Sinti e Caminanti.

Il perseguimento delle finalità generali della Strategia si realizza in un'ottica di costante e sinergica interazione con l'insieme degli attori istituzionali e della società civile, mediante

l'articolazione di interventi ed azioni multidimensionali nei quattro settori cruciali dell'inclusione sociale, segnatamente nell'educazione, nel lavoro, nella salute e nell'abitazione.

Particolare rilievo assume, inoltre, la rinnovata promozione della tematica del contrasto alle discriminazioni nei luoghi di lavoro, attraverso l'attuazione del Protocollo d'intesa con le Parti sociali, la stesura di un accordo operativo con la Consigliera Nazionale di Parità e la realizzazione di un Piano sperimentale di azioni positive volte a promuovere nei luoghi di lavoro la cultura del *Diversity Management*.

Sul versante della istruzione universitaria, nell'ambito di un accordo con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), l'Ufficio emana annualmente un bando volto a premiare le migliori tesi di dottorato in materia di discriminazioni razziali e di queste cura anche la relativa pubblicazione nell'ambito di un'apposita collana editoriale.

L'UNAR, infatti, ha istituito una collana editoriale, denominata *Diritti, Uguaglianza, Integrazione*, con la finalità di accrescere la conoscenza e l'approfondimento scientifico dei temi della parità di trattamento e del contrasto ad ogni forma di discriminazione.

Il terzo ambito attiene alla funzione di *rimozione* delle discriminazioni, come specificato alle lett. a) e b) del medesimo art. 7. In relazione a tale mansione, l'obiettivo è quello di contribuire a sanare la situazione di svantaggio, con la garanzia della cessazione della condotta discriminatoria e la rimozione degli effetti pregiudizievoli eventualmente generati.

In relazione a tale alta funzione di garanzia, l'Ufficio provvede a fornire assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione sia attraverso un'attività conciliativa informale, sia in forma di assistenza nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, supportando il soggetto interessato durante l'iter giudiziario. Si inquadra in tale settore l'attività consultiva svolta dagli esperti giuridici dell'Ufficio che provvedono alla formulazione di raccomandazioni e pareri legali.

L'Ufficio si avvale, inoltre, al proprio interno di un Centro di Contatto, denominato *Contact Center*, che opera attraverso un servizio telefonico gratuito e tramite *web*, provvedendo a raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, eventi, realtà, procedure che pregiudicano la parità di trattamento tra le persone e ad offrire assistenza immediata alle vittime di discriminazione, fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico.

A seguito, inoltre, dell'ampliamento delle funzioni rispetto ad altri fattori di discriminazione, sono state avviate specifiche ed innovative attività di *back-office* in tema di disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere.

L'ordinaria attività di rimozione e contrasto al fenomeno discriminatorio si è poi da tempo rafforzata notevolmente con la gestione e attuazione di azioni specifiche, nell'ambito della programmazione 2007-2013 del Fondo Sociale europeo, avente ad oggetto specifico il superamento degli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale.

Nell'ottica, poi, dell'innalzamento dell'effettività della tutela giurisdizionale, è stato previsto anche un Fondo di solidarietà per le vittime, destinato alla copertura delle spese legali, ed è stato stilato un Protocollo di Intesa con il Consiglio Nazionale Forense, finalizzato alla collaborazione su iniziative di formazione relative alla tutela legale antidiscriminazione.

Viepiù si è addivenuti alla costituzione di un *network* di mediatori civili abilitati alla conciliazione nello specifico settore delle discriminazioni, a seguito del finanziamento di un Progetto di formazione professionale appositamente dedicato.

Il quarto ambito, infine, riguarda la funzione di *monitoraggio e verifica* dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela, come statuito alla lett. f) del summenzionato art. 7.

A tal proposito, l'Ufficio ha rafforzato le attività di controllo sistematico e statistico dei fenomeni di discriminazione anche in collaborazione con l'Istat.

Corroborata, poi, l'azione di monitoraggio e di sistematizzazione della presa in carico dei fenomeni di discriminazione, l'accordo sottoscritto con l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, denominato OSCAD, istituito presso il Ministero dell'Interno.

L'UNAR ha, inoltre, riservato particolare attenzione alla discriminazione su base etnica e razziale nell'ambito dello sport.

In adesione alle sollecitazioni pervenute dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA), è stato, infatti, implementato il sistema di monitoraggio sulle discriminazioni razziali nello sport, attraverso il rafforzamento dello specifico Osservatorio, incentrato sul rilevamento delle sentenze emesse dalla giustizia sportiva, delle informative ricavate dalla stampa, media e *web*, delle segnalazioni giunte direttamente dall'UNAR.

E', inoltre, proseguita la collaborazione con l'Agenzia per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), per il monitoraggio di eventuali violazioni del Codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva, denominato *Codice media e sport*, stilato da varie emittenti televisive e radiofoniche, dall'Ordine dei giornalisti, dalla Federazione nazionale della stampa italiana, dall'Unione stampa sportiva italiana, dalla Federazione italiana editori di giornali.

Da menzionare, infine, l'elaborazione annuale della presente Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela e della Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta.

In tal senso, le Relazioni costituiscono un efficace strumento di monitoraggio che consente di evidenziare e portare all'attenzione degli organi istituzionali non solo i progressi compiuti bensì anche le criticità riscontrate, al fine di meglio orientare quest'ultimi nell'azione di indirizzo politico.

CAPITOLO SECONDO

Principio di non discriminazione e soggetti vulnerabili

I. PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE, ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE

1. La discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere: la situazione in Italia.

L'indagine condotta dall'ISTAT sulla discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere in Italia²⁰, finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e presentata alla Camera dei deputati il 17 maggio 2012, in occasione della Giornata internazionale contro l'omofobia, fornisce elementi molto significativi per comprendere le tendenze della società italiana nel processo di accettazione e valorizzazione delle differenze.

L'indagine ha analizzato, da un lato, la percezione della discriminazione nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT) e l'attitudine a discriminare della popolazione nel suo complesso, dall'altro lato, la discriminazione percepita e subita dalle persone omosessuali.

Il quadro che emerge mette in evidenza la percezione da parte della popolazione italiana di una maggiore discriminazione a cui sono esposte le persone LGBT, anche in riferimento ai diversi ambiti della vita. Il 61,3% dei cittadini tra i 18 e i 74 anni ritiene che in Italia gli omosessuali sono molto o abbastanza discriminati, l'80,3% che lo sono le persone transessuali. La condanna di atteggiamenti discriminatori è generalizzata: il 73% è in totale disaccordo con il fatto che non si assuma una persona perché omosessuale o non si affitti un appartamento per lo stesso motivo.

Indubbiamente vi è una certa apertura della società rispetto alle istanze di riconoscimento di diritti delle coppie dello stesso sesso, maggiore nelle donne e nelle fasce di popolazione più giovani, ma emerge anche il persistere di pregiudizi e stereotipi che rappresentano un forte ostacolo alla realizzazione di una società aperta e inclusiva.

Ad esempio, per alcune categorie di lavoro o ruoli nella società, il 41,4% degli intervistati ritiene poco o per niente accettabile che una persona omosessuale eserciti la professione di insegnante elementare, il 28,1% di medico e il 24,8% di politico. Tale contraddizione si riscontra anche nell'accettazione di relazioni gay e lesbiche; in questo caso, circa il 60% del campione ritiene accettabile una relazione tra due uomini o tra due donne, ma il 55,9% afferma che "se gli omosessuali fossero più discreti sarebbero più accettati" e quasi il 30% ritiene che la cosa migliore per un omosessuale sia non dire agli altri di esserlo. Il 62,8% del campione è favorevole alle unioni civili, il 43,9% al matrimonio ed il 20% all'adozione.

Dal punto di vista delle persone omosessuali/bisessuali, si evidenzia che queste dichiarano di aver subito discriminazioni durante la ricerca di un alloggio (10,2%), nei rapporti con i vicini (14,3%), nell'accesso a servizi sanitari (10,2%), oppure in locali, uffici pubblici o mezzi di trasporto (12,4%), in percentuali generalmente maggiori rispetto agli eterosessuali. Questi dati subiscono delle variazioni in relazione al genere, all'età e alla provenienza

²⁰ La ricerca è disponibile al link <http://www.istat.it/it/archivio/62168>

geografica. Le donne ed i giovani mostrano in generale una maggiore apertura verso gli omosessuali. Altre differenze si misurano tra le varie regioni d'Italia: il centro Italia si mostra più aperto del nord Italia, mentre le regioni meridionali si mostrano generalmente più chiuse e lontane dalle medie nazionali.

I risultati di questa indagine, la prima a livello nazionale in tale ambito, particolarmente significativi nella rappresentazione della realtà italiana sul tema, oltre ad ovviare alla carenza di dati statistici rimarcata in più occasioni anche a livello europeo, hanno costituito una base di analisi a supporto della definizione di un piano strategico nazionale.

La condizione di discriminazione delle persone LGBT è confermata anche dai dati delle segnalazioni pervenute al *Contact Center* dell'UNAR, che costituisce indubbiamente un osservatorio privilegiato della situazione. Tali dati, pur non essendo esaustivi del fenomeno, danno conto della sua dimensione e delle sue caratteristiche.

L'11,2% delle istruttorie trattate nel 2012 (pari a 144 casi su un totale di 1.283) riguarda atti discriminatori per motivi di orientamento sessuale e identità di genere, con una prevalenza negli ambiti della vita pubblica, dei *mass media* e dell'educazione.

Nella quasi totalità dei casi (139) si è trattato di discriminazioni di tipo diretto, solo 5 sono state le segnalazioni rispetto a forme indirette di discriminazione.

Tabella 1 – Casi pertinenti per *ground* e tipo di discriminazione

GROUND DELLA DISCRIMINAZIONE	TIPO DI DISCRIMINAZIONE				Totale	
	Diretta		Indiretta			
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Disabilità	81	6,7	12	14,6	93	7,2
Età	306	25,5	18	22,0	324	25,3
Etnia/Razza	616	51,3	45	54,9	661	51,5
Genere	29	2,4	2	2,4	31	2,4
Orientamento sessuale	139	11,6	5	6,1	144	11,2
Religione o convinzioni personali	30	2,5	–	–	30	2,3
Totale	1201	100,0	82	100,0	1283	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

La maggior parte delle segnalazioni sono state effettuate da testimoni della situazione discriminatoria, mentre le segnalazioni pervenute direttamente dalle persone che hanno subito la discriminazione sono state circa una su quattro. Ciò può essere interpretato come indice di una maggiore consapevolezza e sensibilità diffusa rispetto al problema. Le istruttorie avviate d'ufficio sono circa il 25 % del totale, per la maggior parte si tratta di casi trattati provenienti dall'attività di monitoraggio dei mezzi di informazione realizzata quotidianamente dall'UNAR.

Entrando nel merito degli ambiti in cui sono avvenute le discriminazioni segnalate, la maggior parte di essi riguardano la "vita pubblica" (53) e i "mass media" (48), seguiti dalla "scuola e istruzione" (11).

La concentrazione dei casi in due soli ambiti caratterizza anche l'analisi dei casi a seconda del contesto. Nel 13,7% del totale si tratta di casi di aggressione avvenuti in spazi pubblici, il 10,1% sono invece episodi di discriminazione in pubblico (di solito perpetrato tramite offese verbali); le scritte omofobe che rappresentano il 6,5% dei casi totali. Nell'ambito dei *mass media*, la gran parte delle discriminazioni avviene su internet (30,9% del totale) e riguarda in particolare i *social network*.

2. La prevenzione e il contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT: la Strategia nazionale

Gli elementi sinteticamente sopra rappresentati evidenziano la necessità che le politiche pubbliche affrontino tale problematica mediante la predisposizione di un piano strategico per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, con azioni sistematiche e coordinate, in linea con le indicazioni europee e internazionali, dando una risposta concreta alle istanze poste dalla società civile.

In questo quadro si inserisce l'adesione dell'Italia, mediante l'UNAR, in qualità di *Focal point* nazionale operante presso il Dipartimento per le pari opportunità, al programma "Combattere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", promosso dal Consiglio d'Europa in attuazione della Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC (2010)5. Il Comitato dei Ministri, "riconoscendo che le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali hanno subito per secoli e tuttora sono vittime di omofobia, transfobia e altre forme di intolleranza e di discriminazione, anche all'interno delle loro famiglie, ivi compreso sotto forma di criminalizzazione, marginalizzazione, esclusione sociale e violenza, in ragione del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere", richiede agli Stati un'azione specifica al fine di garantire a tali persone il pieno godimento dei loro diritti umani.

In applicazione della Raccomandazione, il Consiglio d'Europa ha avviato un importante e significativo programma pluriennale di assistenza tecnica e finanziaria, rivolto a 5 - 10 Stati membri individuati come beneficiari sulla base della valutazione dei bisogni e previa consultazione delle autorità, finalizzato all'implementazione delle politiche di contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT.

L'impegno assunto dall'Italia con l'adesione a tale programma è formalizzato nelle Direttive del Ministro con delega alle pari opportunità per gli anni 2012 e 2013, che hanno assegnato all'UNAR l'attuazione dell'obiettivo operativo "Attuazione delle azioni di sistema individuate nel programma in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", specificamente dedicato alla definizione di una Strategia nazionale in materia in collaborazione con il Consiglio d'Europa.

Il percorso di definizione della Strategia nazionale ha seguito un iter molto articolato, prevedendo il coinvolgimento e la consultazione della società civile, delle istituzioni a livello nazionale, regionale e locale, le parti sociali e altri attori a diverso titolo coinvolti. È stato attuato, quindi, un modello di *governance* sussidiaria e integrata, che ha previsto l'individuazione degli strumenti più efficaci nell'ottica della più ampia partecipazione e condivisione degli obiettivi tra i diversi soggetti. A tale proposito, è stato istituito un Gruppo nazionale di lavoro, composto dalle associazioni LGBT, con funzioni consultive, un Tavolo di coordinamento istituzionale composto dalle amministrazioni centrali e locali coinvolte per competenza per la condivisione delle politiche, un Tavolo di lavoro con le parti sociali.

Il percorso di definizione della Strategia sul piano nazionale è stato affiancato dalla partecipazione dell'Italia, tramite l'UNAR, agli incontri a livello europeo svoltisi sulla tematica del contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, sia ai seminari multilaterali organizzati dal Consiglio d'Europa sia agli incontri del *Network* informale europeo dei *Focal Point* LGBT.

La Strategia nazionale costituisce un documento programmatico pluriennale (2013-2015) volto a definire un quadro integrato di priorità, obiettivi e misure in tema di prevenzione e contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, in linea con la

citata Raccomandazione CM/REC (2010)5, che costituisce il punto di riferimento del lavoro svolto dall'UNAR.

Tale documento, elaborato e condiviso con tutti gli *stakeholders* maggiormente coinvolti in tale ambito, rappresenta, quindi, uno strumento di supporto delle politiche nazionali e locali, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo.

In questa ottica, si è deciso di limitare il campo di azione alle misure attuabili a legislazione vigente, pur nella consapevolezza dei problemi relativi all'esistenza di un quadro normativo lacunoso che limita la tutela dei diritti della comunità LGBT, come sottolineato da più parti.

Nell'ambito di quanto previsto dalla Raccomandazione, a partire dalla situazione di contesto e dall'analisi delle maggiori criticità, sono stati individuati quattro ambiti strategici di intervento, quali l'educazione e istruzione, il lavoro, la sicurezza e le carceri, i *media* e la comunicazione, che costituiscono gli Assi di intervento della Strategia nazionale. Per ciascuno di essi sono stati definiti gli obiettivi e le misure specifiche da mettere in campo per promuovere la parità di trattamento e contrastare la discriminazione nei confronti delle persone LGBT, dando forte impulso ad un processo di cambiamento culturale profondo, fortemente auspicato. L'approccio utilizzato tiene in considerazione anche due aspetti di carattere trasversale, talora collegati, che riguardano il fenomeno delle discriminazioni multiple e l'approccio di genere.

La Strategia definisce, dunque, gli obiettivi prioritari e presenta un piano di misure concretamente attuabili, integrate e multidisciplinari, in grado di fornire una risposta dinamica e coordinata al contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT, in linea con il sistema di intervento, proprio dell'UNAR, di *governance* sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione di ogni forma di discriminazione, così come previsto, peraltro, dal decreto ministeriale di organizzazione interna del Dipartimento delle pari opportunità del 4 dicembre 2012.

3. Criticità e prospettive

Il quadro di elementi relativo al contesto italiano, come emerge sia dall'indagine ISTAT sia dalla casistica sulle discriminazioni trattate dal *Contact Center* dell'UNAR, ma anche dal proficuo confronto con le associazioni LGBT, *stakeholders* privilegiati nell'elaborazione e condivisione della Strategia nazionale, presenta alcune criticità e lacune legislative che richiederebbero interventi normativi specifici per assicurare la protezione dei diritti umani a favore delle persone LGBT.

Di seguito, sono riportate le principali tematiche che comportano discriminazione, violenza, disagio e spesso impediscono alle persone LGBT di condurre una esistenza libera dai pregiudizi e di esprimere e realizzare pienamente se stesse. Le tematiche proposte rappresentano una panoramica concisa e non esaustiva delle criticità attualmente oggetto di pubblico dibattito.

3.1 Omofobia e transfobia

Il principio di non discriminazione è un principio universale contenuto nelle norme di diritto internazionale, a cominciare dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1948. La Costituzione della Repubblica Italiana all'art. 3, comma 1, afferma la pari dignità sociale e l'uguaglianza di tutti i cittadini "senza distinzione

di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”. Tuttavia, tale condizione di pari dignità e di tutela dalle discriminazioni in Italia non è sempre garantita per i cittadini e le cittadine LGBT, che sono spesso soggetti a pratiche di discriminazione e ad atti di omofobia e transfobia, come testimoniano i frequenti fatti di cronaca.

Il contrasto dell’omofobia e della transfobia è una delle tematiche presenti nel dibattito pubblico, in particolare in merito alla necessità ed urgenza di adottare una specifica tutela per reati motivati da orientamento sessuale e identità di genere.

L’ordinamento italiano non prevede una normativa specifica per tali reati e in diverse occasioni, nelle precedenti legislature, il Parlamento ha respinto proposte di legge in materia.

Non esiste ad oggi una rilevazione statistica ufficiale e sistematica sulle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT, tuttavia sono disponibili dati nazionali, benché parziali, sugli episodi di omofobia e transfobia, quali i dati rilevati dal *Contact Center* UNAR e dall’OSCAD, nonché quelli prodotti dalle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale che operano nel campo della promozione dei diritti e della tutela delle persone LGBT.

Il “Report Omofobia” di Arcigay del 2011 rileva che nell’anno precedente sono apparse sui giornali le cronache di più di cinquanta casi di aggressioni, violenze, episodi di ricatto, atti di bullismo di carattere omofobico o transfobico. Si tratta purtroppo solo della punta di un *iceberg*, che nasconde una casistica assai più diffusa ma che rimane sconosciuta, visto che le vittime spesso non denunciano per paura di ritorsioni o per timore della visibilità pubblica. L’assenza di normativa per i reati motivati dall’orientamento sessuale e dall’identità di genere non solo lascia prive di protezione le vittime di questi atti, ma evidenzia una disparità nella tutela antidiscriminatoria, in considerazione del fatto che altri fattori godono di specifica protezione. Oggi è divenuto ineludibile affrontare un problema che da tempo viene posto con forza dalle associazioni a tutela delle persone LGBT, anche a fronte delle numerose sollecitazioni internazionali.

Sul piano internazionale, l’Italia è stata tra gli Stati firmatari della storica Risoluzione sull’orientamento sessuale e l’identità di genere approvata dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite il 17 giugno 2011, in cui si ribadisce che “*Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti e a ciascuno di loro spettano tutti i diritti e le libertà senza distinzione di alcun tipo*”. La risoluzione, storica perché la prima adottata da un organismo ONU, condanna la violazione dei diritti umani delle persone LGBT; ricorda il ruolo della Commissione nella promozione universale dei diritti umani a prescindere dalle caratteristiche personali degli esseri umani; dispone la realizzazione di uno studio sulle leggi che nel mondo discriminano le persone LGBT e sulle pratiche e atti di violenza di cui sono vittime; infine, chiede di indicare gli strumenti che il diritto internazionale può approntare per porre fine alla violazione dei diritti umani delle persone LGBT.

A livello europeo, l’Unione europea ha avuto un ruolo fondamentale nel processo di riconoscimento giuridico della tutela delle persone LGBT, svolgendo, attraverso la propria azione normativa, una importante opera di pressione e indirizzo nei confronti degli Stati Membri. Come anticipato nel capitolo primo, la Carta dei Diritti Fondamentali dei cittadini dell’Unione europea, avente effetto giuridico vincolante nell’Unione a partire dal 2009, prevede un divieto generale di discriminazione anche in base all’orientamento sessuale della persona umana (art. 21). Anche il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, all’articolo 10, contiene un generale principio di lotta alla discriminazione fondata sull’orientamento sessuale nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e le azioni dell’Unione e, all’art. 19 (ex art. 13 TCE), stabilisce che il Consiglio Europeo possa prendere i

provvedimenti opportuni per combattere la discriminazione basata, fra l'altro, sul genere e sull'orientamento sessuale.

Oltre agli interventi di natura legislativa realizzati mediante regolamenti o direttive che devono essere recepite dagli Stati e che contengono specifiche previsioni a favore delle persone LGBT (in particolare, la direttiva 2000/78/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 216 del 2003 per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²¹), numerosi sono stati gli interventi di *soft law*, che richiedono agli Stati membri il rispetto dei diritti e della dignità delle persone LGBT.

Numerose e significative sono le Risoluzioni adottate dal Parlamento europeo in materia²². In particolare, si evidenzia la Risoluzione del 18 gennaio 2006, che definisce l'omofobia come "una paura e un'avversione irrazionale nei confronti dell'omosessualità e di gay, lesbiche, bisessuali e transessuali (GLBT), basata sul pregiudizio e analoga al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e al sessismo". Con la successiva Risoluzione del 26 aprile 2007, il Parlamento europeo ha indetto il 17 maggio di ogni anno quale Giornata internazionale contro l'omofobia, scegliendo quella data proprio perché il 17 maggio 1990, l'omosessualità veniva cancellata dalla lista delle malattie mentali da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità. La Risoluzione del 24 maggio 2012 ribadisce la condanna di tutte le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere e deplora vivamente che all'interno dell'Unione europea i diritti fondamentali delle persone LGBT non siano sempre rispettati appieno e invita gli Stati membri a garantire la protezione delle persone LGBT dai discorsi omofobi di incitamento all'odio e dalla violenza.

In occasione dell'*International Day Against Homophobia and Transphobia* (IDAHO), che si è svolto a L'Aja il 16 aprile 2013, è stato sottoscritto dai Ministri di numerosi Stati europei, tra cui l'Italia, un documento finalizzato ad un impegno europeo congiunto in materia di orientamento sessuale e identità di genere. Il documento, preso atto della discriminazione ancora diffusa in molti Stati europei nei confronti delle persone LGBT, propone un'azione coordinata a livello europeo, al fine di innalzare il livello della tutela dei diritti umani e la parità di trattamento per le persone LGBT. Si richiede alla Commissione europea l'adozione di un approccio politico globale a livello di UE sulle questioni LGBT, sulla base delle raccomandazioni della Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali (FRA) e del

²¹ Con il d.lgs. n. 216 del 2003 viene introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano il principio di parità di trattamento ed il divieto esplicito di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro.

²² Si segnalano le seguenti risoluzioni adottate dal Parlamento europeo:

- Risoluzione del 13 marzo 1984 invita gli Stati membri ad evitare "qualsiasi discriminazione nei confronti delle persone omosessuali, attinenti al lavoro, alla casa e altri problemi sociali";
- Risoluzione del 12 settembre 1989 deplora che le persone transessuali vengano discriminate, emarginate e talvolta criminalizzate e invita gli Stati membri a emanare disposizioni che ne vietino la discriminazione; invita il Consiglio d'Europa a emanare una convenzione per la loro tutela, invita la Commissione e il Consiglio a precisare che le direttive comunitarie sull'equiparazione di uomini e donne sul posto di lavoro vieta anche la discriminazione delle persone transessuali;
- Risoluzione dell'8 febbraio 1994 chiede ai Paesi dell'Unione Europea di adottare misure e di intraprendere campagne, in cooperazione con le organizzazioni nazionali di gay e lesbiche, contro gli atti di violenza di discriminazione sociale nei confronti degli omosessuali.

La richiesta è ripetuta nelle Risoluzioni sul rispetto dei diritti dell'uomo nel 1995, 1996 e 1997 e con la Risoluzione "Sulla parità di diritti per gli omosessuali nell'Ue" del 1998.

Parlamento europeo, in quanto l'Unione europea deve assumere un ruolo guida in tal senso, integrando e supportando le politiche nazionali, laddove necessario.

Tra gli interventi più recenti, si segnala che il Consiglio dell'Unione europea, costituito dai Ministri degli Affari Esteri dei 27 Stati membri, ha adottato il 24 giugno 2013 le "Linee guida per promuovere e proteggere il godimento di tutti i diritti umani delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali e intersessuali (LGBTI)". Mediante questo strumento, si intendono affrontare e promuovere soluzioni in relazione a quattro ambiti prioritari: eliminazione di leggi e politiche discriminatorie, compresa la pena di morte; promozione dell'uguaglianza e della non discriminazione negli ambiti del lavoro, della salute e dell'educazione; contrasto della violenza individuale o dello Stato nei confronti delle persone LGBTI; supporto e protezione dei difensori dei diritti umani.

Importante anche la funzione svolta dalla giurisprudenza delle Corti di Giustizia europee, in particolare dalle numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Un ruolo determinante nell'affermazione dei diritti delle persone LGBT e della parità di trattamento è svolto dal Consiglio d'Europa, che ha adottato numerose raccomandazioni a partire dal 1981²³, fino alla recente Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM(2010)5 sulle misure dirette a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o l'identità di genere, sopra citata. Occorre anche menzionare l'importante Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Hammarberg del 2011 sulla discriminazione nei confronti delle persone LGBT nei 47 paesi del Consiglio d'Europa.

A fronte di un quadro normativo internazionale ed europeo che sollecita interventi in materia di omofobia e transfobia, l'ordinamento italiano non prevede una normativa specifica e in diverse occasioni, nelle precedenti legislature, il Parlamento ha respinto proposte di legge in materia.

Tra le ipotesi di discussione, si segnala la possibilità di estensione dei reati puniti dalla legge c.d. Mancino-Reale (legge n. 654 del 1975, e successive modificazioni, che ha reso esecutiva la convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, fatta a New York il 7 marzo 1966), attualmente prevista per "motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi", anche alle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere della vittima.

Attualmente è in discussione, presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati, la proposta di legge AC n. 245 "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,

²³ Si citano le seguenti raccomandazioni del Consiglio d'Europa:

- Raccomandazione adottata dall'Assemblea parlamentare n. 924 del 1981, con cui gli Stati membri vengono esortati a garantire pari trattamento alle persone omosessuali;
- Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1117 del 1989, con cui si riconosce che le persone transessuali sono spesso vittime di discriminazione e richiama l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta ogni discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali;
- Raccomandazione dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n.1474 -26 settembre 2000, in cui si chiede ai paesi europei di inserire l'orientamento sessuale nelle leggi nazionali contro la discriminazione, di combattere l'omofobia nelle scuole, nella sanità, nelle forze armate e nella polizia, nel lavoro, di inserire il divieto di discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale nella Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali;
- Raccomandazione (2007) 211 del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa sulla "libertà di riunione e di espressione delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali".

n. 205, per il contrasto dell'omofobia e della transfobia" (Scalfarotto e altri), congiuntamente con le proposte di legge AC n. 1071 "Modifica all'articolo 61 del codice penale, in materia di circostanza aggravante comune per i reati commessi per motivi di discriminazione" (Brunetta e altri) e AC n. 280 "Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di discriminazione razziale, e nuove norme in materia di discriminazioni motivate dall'identità di genere, dall'orientamento sessuale o dalla disabilità delle persone" (Fiano e altri).

3.2 Diritti delle coppie dello stesso sesso

L'Italia è rimasta fra i pochi paesi occidentali a non aver ancora legiferato sulla questione del riconoscimento dei diritti delle coppie dello stesso sesso.

In Europa, in alcuni Paesi (Paesi Bassi, Belgio, Spagna, Norvegia, Svezia, Portogallo, Islanda, Danimarca, Francia) è stata introdotta negli ultimi anni una specifica normativa che prevede l'estensione del matrimonio civile alle coppie dello stesso sesso, mentre in Gran Bretagna ne è stato avviato l'iter. Altri Paesi estendono alle coppie omosessuali alcuni o tutti i diritti del matrimonio attraverso specifici istituti giuridici: così in Finlandia, Germania, Svizzera, Austria, Irlanda, Repubblica Ceca, Andorra, Ungheria, Slovenia, Lussemburgo.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dispone all'art. 12 che "uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia".

La Corte Europea dei Diritti Umani, con la sentenza *Shalk e Kopf vs Austria* del 24 giugno 2010, stabilisce che l'art. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo può essere applicato anche in relazione ai matrimoni tra persone dello stesso sesso. La Corte ha stabilito, inoltre, che la relazione sentimentale e sessuale tra due persone dello stesso sesso rientra nella nozione di "vita familiare", il cui rispetto è garantito dall'articolo 8: dunque le coppie omosessuali rientrano a pieno titolo nella nozione giuridica di "famiglia".

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea all'art. 9 afferma che "Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio". Allo scopo di non escludere le coppie omosessuali, è stata scelta una formula priva di riferimenti al genere, aprendo la strada al riconoscimento delle coppie omosessuali e del matrimonio tra persone dello stesso sesso.

A partire dalla Risoluzione Parlamento Europeo dell'8 febbraio 1994 sulla parità di diritti per le persone omosessuali, primo di una serie di richiami ai paesi UE sul tema, si chiede di rimuovere "gli ostacoli frapposti al matrimonio di coppie omosessuali ovvero a un istituto giuridico equivalente, garantendo pienamente diritti e vantaggi del matrimonio e consentendo la registrazione delle unioni".

Come già evidenziato, tra i paesi europei, l'Italia è uno dei pochi Stati a non prevedere il riconoscimento giuridico delle coppie dello stesso sesso. L'impossibilità di accedere al riconoscimento pubblico della propria condizione sociale di coppia determina una situazione di disparità di trattamento e discriminazione, violando di fatto il principio di uguaglianza nell'accesso a diritti concreti (come ad esempio quelli sul piano fiscale, previdenziale e successorio), oltre che il mancato rispetto della dignità delle persone LGBT. Oggi in Italia, a causa del mancato riconoscimento di diritti, molte coppie omosessuali, che rappresentano una realtà di fatto senza alcuna regolamentazione giuridica, si recano all'estero per contrarre matrimonio.

Con la Sentenza n. 138 del 2010, la Corte Costituzionale, nel richiamare l'art. 2 della Costituzione, specifica che "per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità,

semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico” e stabilisce che l’unione omosessuale sia da annoverare in tale nozione. La Corte definisce l’unione omosessuale come “stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri”. Con tale sentenza, la Corte ha riconosciuto che, sulla base dell’art. 2 della Costituzione, le coppie dello stesso sesso sono portatrici di legittime istanze di parità e che la scelta dello strumento specifico per riconoscerne i relativi diritti e doveri spetta al Parlamento, nell’esercizio della sua piena discrezionalità.

Con riferimento alla citata sentenza n.138/2010, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 4184 del 2012 ha stabilito che anche le coppie dello stesso sesso sono titolari del diritto alla “vita familiare”, recependo in questo modo quanto sancito dalla Corte Europea dei Diritti Umani.

Con questa sentenza, la Corte, rigettando il ricorso di due cittadini italiani dello stesso sesso, unitisi in matrimonio all’estero, i quali rivendicavano il diritto alla trascrizione dell’atto nei registri dello stato civile italiano, ha affermato, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale ed europea, che quel matrimonio non è tuttavia “inesistente” per l’ordinamento interno, ma è solo inidoneo a produrvi effetti giuridici; ha affermato, altresì, in senso generale, che le persone omosessuali conviventi in stabile relazione di fatto sono titolari del diritto alla “vita familiare” e possono agire in giudizio in “specifiche situazioni” per reclamare un “trattamento omogeneo” rispetto ai conviventi matrimoniali.

Numerose sono state le proposte di legge presentate in Parlamento nelle legislature precedenti in tema di riconoscimento di diritti e doveri delle coppie dello stesso sesso, sia per ciò che attiene al matrimonio egualitario sia alle unioni civili, con declinazioni differenti dei diritti previsti.

Sulla base dei principi della Costituzione, che affermano l’uguaglianza e la pari dignità delle persone, il divieto di discriminazione, la promozione e la tutela dei diritti fondamentali della persona in tutte le formazioni sociali in cui svolge la sua personalità, deve, quindi, essere assicurata la parità di trattamento anche sul piano del riconoscimento di pari diritti alle coppie dello stesso sesso. Nella sua relazione annuale del 12 aprile 2013 sull’attività della Corte Costituzionale, il Presidente Gallo ha rinnovato l’invito rivolto al Parlamento dalla Corte con la sentenza n. 138 del 2010 a provvedere a regolamentare la materia, nei modi e nei limiti più opportuni, per garantire il diritto fondamentale ad ottenere il riconoscimento giuridico, con i connessi diritti e doveri, delle unioni stabili tra persone dello stesso sesso. Le stesse sollecitazioni sono venute anche dalla Suprema Corte di Cassazione.

Attualmente sono in discussione, presso la Commissione Giustizia del Senato, sei disegni di legge in materia di matrimonio egualitario e unioni civili, con soluzioni molto differenziate circa il riconoscimento dei diritti delle coppie dello stesso sesso. In particolare: AS n. 15 “Norme contro la discriminazione matrimoniale” (Lo Giudice e altri); AS n. 197 “Modifica al codice civile in materia di disciplina del patto di convivenza” (Alberti Casellati e altri); AS n. 204 “Disposizioni in materia di eguaglianza nell’accesso al matrimonio da parte delle coppie formate da persone dello stesso sesso” (De Petris e altri); AS n. 239 “Introduzione nel codice civile del contratto di convivenza e solidarietà” (Giovanardi); AS n. 314 “Disciplina dei diritti e dei doveri di reciprocità dei conviventi” (Barani – Mussolini); AS n. 393 “Modifiche al codice civile in materia di eguaglianza nell’accesso al matrimonio in favore delle coppie formate da persone dello stesso sesso” (Orellana e altri).

3.3 Possibili modifiche alla legge n. 164 del 14 aprile 1982, recante “Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso”

A livello europeo, il tema della discriminazione delle persone transessuali è stato specificamente affrontato già con la Risoluzione del Parlamento europeo sulla discriminazione delle persone transessuali del 12 settembre 1989, con cui si invita, da una parte, il Consiglio d'Europa a emanare una convenzione per la loro tutela e, dall'altra, la Commissione e il Consiglio a precisare che le direttive comunitarie sull'equiparazione di uomini e donne sul posto di lavoro vietano anche la discriminazione delle persone transessuali.

Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, attraverso la Raccomandazione n. 1117 del 1989, invita gli Stati membri a proibire ogni forma di discriminazione delle persone transessuali in base all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo²⁴.

La Legge italiana n. 164 del 14 aprile 1982, recante “Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso” è una delle prime leggi in Europa che permette alle persone transessuali la riassegnazione anagrafica. Si tratta di una importante conquista, che ha aperto la strada al riconoscimento delle persone transessuali, nonché di una norma di civiltà e di rispetto della dignità della persona.

Ad oltre trent'anni dalla sua adozione, la citata legge pone il problema del suo aggiornamento, in relazione all'evoluzione del dibattito recente sul tema più generale del riconoscimento dell'identità di genere. Attualmente alcuni aspetti della legge appaiono problematici o superati, anche in considerazione dell'evoluzione giuridica sul piano internazionale.

Per quanto riguarda la sua applicazione, una interpretazione limitata dell'art. 3, ambiguo nella sua formulazione, ha di fatto collegato la sentenza di rettificazione di attribuzione del sesso ad un “adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico chirurgico”, inteso come intervento di riattribuzione chirurgica primaria del sesso (RCS), interpretazione che è stata superata solo in pochissime e limitate sentenze.

Di fatto, la legge si fonda sulla convinzione che la riassegnazione anagrafica dovesse essere conseguenza di una “normalizzazione” da conseguire attraverso l'adeguamento chirurgico all'uno o all'altro sesso, confondendo e sovrapponendo il concetto di sesso gonadico (una sola delle componenti che definiscono la percezione del sé sessuato) a quello più generale di Identità di Genere.

L'intervento chirurgico costituisce, per alcune persone, l'intervento necessario per regolarizzare la propria posizione, poiché unico mezzo per ottenere la riattribuzione anagrafica, in modo che sia consentita la corrispondenza tra identità, aspetto esteriore e ruolo sociale. È stato ampiamente dimostrato come l'equilibrio psico-fisico della persona transessuale non comporti necessariamente l'adeguamento chirurgico dei genitali, ma rappresenta spesso un modo per vedere riconosciuta dalla legge l'identità stessa della persona. Tale aspetto pone il problema del rispetto del principio di autodeterminazione e del diritto alla salute, tutelati dalla Costituzione.

²⁴ Art. 14 “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato, senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale di ricchezza, di nascita o di altra condizione.”

In sostanza, la principale tendenza del dibattito su un eventuale aggiornamento della legge ritiene che si dovrebbe consentire la possibilità della rettifica anagrafica senza prevedere l'obbligatorietà di intervento chirurgico, come avviene oramai nella legislazione più avanzata in molti paesi (come nel caso della nuova legge argentina del maggio 2012), garantendo il libero sviluppo della persona in base alla propria identità di genere. Ciò significa che la modificazione o l'adeguamento dei caratteri sessuali primari mediante trattamento medico-chirurgico non dovrebbe più costituire il requisito necessario ai fini dell'attribuzione di un sesso diverso da quello indicato nell'atto di nascita, ma questa scelta dovrebbe essere affidata all'autodeterminazione del soggetto interessato, secondo procedure da stabilirsi. Conseguentemente, la richiesta di attribuzione del nome dovrebbe essere resa possibile indipendentemente dalla modificazione del sesso.

In considerazione della tendenza alla depatologizzazione della transessualità, come emerge dal dibattito relativo al nuovo Manuale Diagnostico e statistico degli psichiatri (DSM-V), la legge dovrebbe, inoltre, evitare il rischio che i trattamenti medico-chirurgici primari e secondari (compresi la terapia ormonale o l'assistenza psicologica) possano essere somministrati senza il ricorso all'assistenza sanitaria pubblica.

Altro elemento da considerare è, inoltre, la necessità di semplificare le procedure previste dalla Legge n.164/1982 all'art. 2, in cui la domanda di rettificazione di attribuzione del sesso è proposta con ricorso al Tribunale, con nomina di un giudice istruttore che può disporre l'acquisizione di ulteriore documentazione (oltre quella già prodotta in strutture sanitarie pubbliche) attraverso la nomina di Consulente Tecnico d'Ufficio, per accertare ulteriormente le condizioni psicologiche del richiedente, prevedendo una prima sentenza con cui si autorizza all'intervento di adeguamento dei caratteri sessuali primari. Si tratta di procedure estremamente complesse che ampliano sensibilmente i tempi necessari al completamento dell'iter di riassegnazione, con evidenti e pesanti ripercussioni sulla vita delle persone transessuali che sono soggette a stigmatizzazione sociale, discriminazione, privazione dei diritti fondamentali.

In questo contesto, va segnalata la Sentenza del 22 marzo 2011, n. 5896 del Tribunale di Roma, in cui si stabilisce che non è necessaria la riattribuzione chirurgica del sesso per ottenere la riattribuzione anagrafica, quando la discrepanza tra sesso anatomico e percezione psicologica del proprio sesso non determini un atteggiamento conflittuale di rifiuto degli organi sessuali. Nella sentenza si afferma che "la legge n. 164/82 non prevede il trattamento chirurgico di adeguamento degli organi sessuali come presupposto indispensabile per la rettifica, ma dispone solo che tale intervento debba essere autorizzato, quando necessario. Tale interpretazione si impone anche alla luce degli argomenti esposti dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 161/1985, nell'ambito della quale viene affermata una nozione di identità sessuale che tiene conto non solo dei caratteri sessuali esterni, ma anche di elementi di carattere psicologico e sociale, derivandone una "concezione del sesso come dato complesso della personalità, determinato da un insieme di fattori, dei quali deve essere agevolato o ricercato l'equilibrio, privilegiando il o i fattori dominanti".

II. PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E DISABILITÀ

1. Disabilità e ruolo dell'UNAR

Nel corso del 2012, l'UNAR ha operato attivamente in materia di disabilità.

Sui casi di discriminazione riportati all'Ufficio, quelli sulla disabilità riguardano questioni assai ampie, investendo, da un lato, il benessere personale dei cittadini e, dall'altro, il sistema istituzionale fondante del contrasto ai fenomeni di impoverimento, marginalizzazione, esclusione sociale e discriminazione.

La maggior parte delle segnalazioni pervenute all'UNAR hanno riguardato il mancato rispetto delle norme per il superamento delle barriere architettoniche, sia da parte di enti pubblici, sia da parte di privati esercenti²⁵ che, non rispettando la normativa, hanno trascurato le problematiche inerenti soggetti con difficoltà a compiere le normali azioni della quotidianità.

Altra parte di segnalazioni ha riguardato la mancata fornitura di servizi, appositamente previsti per colmare il divario negativo a carico del disabile, posta in essere sia da soggetti pubblici che da soggetti privati.

Residuali, invece, le segnalazioni per molestie, legate alla rivendicazione, da parte del disabile, della mancata applicazione di misure in proprio favore; in tali situazioni accade, infatti, che questi diventi oggetto di insulti collegati al proprio *status*.

Infine, in un periodo di forte crisi economica come quello attuale, è stato segnalato che alcune misure di inclusione, prima garantite, anche dagli enti locali, siano state negate per mancanza di fondi e risorse adeguate.

Dalla varietà delle segnalazioni pervenute, la sensazione che se ne trae è che nonostante negli ultimi anni vi siano state numerose iniziative istituzionali ed attività amministrative, manca un reale coordinamento tra le istituzioni coinvolte, a vario titolo, nella gestione delle politiche e dei servizi in materia di disabilità (Ministeri, Inps, Istat, garanti, regioni, enti locali etc.), con l'evidente ricaduta di una dispersione della iniziativa legislativa e delle politiche attive.

L'impegno dell'UNAR in materia è, quindi, poliedrico, interfacciandosi con ogni ambito di attività, sia istituzionale che associazionistico, che riguardi il suo compito primario di promozione della parità di trattamento e di rimozione della discriminazione.

Così, ad esempio, con riguardo al ricorrente problema delle barriere architettoniche, tenuto conto che la legge n. 67 del 2006 ha stabilito che l'omessa rimozione degli ostacoli che impediscono alle persone diversamente abili di integrarsi nell'ambiente circostante o di relazionarsi con gli altri individui, rappresenta una discriminazione che viola la dignità di chi non è autosufficiente, creando con ciò una situazione di umiliazione e di ostilità nei suoi

²⁵ «L'esistenza incontestata di barriere architettoniche, tali da impedire al disabile di salire sul mezzo di trasporto pubblico, costituisce discriminazione indiretta, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 67 del 2006: "si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone". L'omissione comunale circa le barriere architettoniche è, dunque, uno di quei comportamenti che pongono il disabile in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone, posizione di svantaggio che il disabile ha il diritto di eliminare chiedendo all'autorità giudiziaria di imporre alla pubblica amministrazione l'adozione di misure necessarie» (Trib. Roma, 8 marzo 2012, n. 4929; conforme Trib. Catania, 11 gennaio 2008, *FI*, 2008, 5, 1, 1687).