

**IX LEGISLATURA**

Alla c.a.  
Presidente dell'Assemblea legislativa  
della Regione Emilia – Romagna  
Consigliera Palma Costi

Progetto di legge regionale recante

***Legge contro le discriminazioni e le violenze determinate  
dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere***

d'iniziativa del Consigliere

Franco Grillini (Gruppo Misto - LibDem)

## **Relazione illustrativa**

In coerenza con la legislazione nazionale ed europea in materia di diritti fondamentali delle persone, nonché in attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza formale e sostanziale e pieno sviluppo della persona umana, il progetto di legge reca un programma - quadro di interventi volti a favorire il raggiungimento dell'uguaglianza tra le persone a prescindere dal loro orientamento sessuale e dalla loro identità di genere.

Preliminarmente, si ritiene necessario recare brevi cenni di carattere terminologico in ordine alle nozioni di “orientamento sessuale” e “identità di genere”, rinviando alle definizioni elaborate in sede europea (basandosi peraltro su fonti di caratura internazionale), contenute nel report *“Omofobia e discriminazione basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere negli Stati membri dell'Unione europea”* (2009), curato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>1</sup> su mandato del Parlamento europeo.

In particolare, per orientamento sessuale si intende l'attrazione emotiva, affettiva o sessuale nei confronti di soggetti di un sesso diverso o dello stesso sesso .

Con identità di genere ci si riferisce, invece, all'esperienza di appartenenza di genere sentita profondamente da ciascuna persona, che può o meno corrispondere al sesso assegnato alla nascita, che può comportare, ove liberamente scelti, cambiamenti nell'aspetto o nelle funzioni fisiche attraverso mezzi medici, chirurgici o di altro tipo. Il diritto fondamentale di poter adeguare il sesso anagraficamente assegnato alla nascita alla propria identità di genere è tutelato in Italia dalla legge n. 164 del 1982 e successive modificazioni.

Il 18 dicembre 2008, è stata presentata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, da parte di Francia e Paesi Bassi per conto dell'Unione europea, una dichiarazione con cui l'organismo internazionale ha stigmatizzato le violazioni dei diritti umani basate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, reputando altresì necessarie azioni, politiche e programmi preordinati alla sensibilizzazione e al reciproco rispetto.

---

<sup>1</sup> *European Union Agency For Fundamental Rights, FRA*

A livello europeo, l'articolo 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da leggere in combinato disposto con gli artt. 1 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, vieta qualsiasi discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale.

Oltre alla stigmatizzazione dei comportamenti a stampo discriminatorio contenuta nelle citate carte europee fondamentali, il Parlamento europeo è intervenuto con diverse risoluzioni al fine di condannare i fenomeni di avversione e odio irrazionale nei confronti delle persone omosessuali, transessuali, *transgender* e intersessuate: segnatamente, le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere “*si manifesta[no] nella sfera pubblica e privata sotto diverse forme, tra cui incitamento all'odio e istigazione alla discriminazione, scherno e violenza verbale, psicologica e fisica, persecuzioni e uccisioni, discriminazioni a violazione del principio di uguaglianza e limitazione ingiustificata e irragionevole dei diritti, e spesso si cela[no] dietro motivazioni fondate sull'ordine pubblico, sulla libertà religiosa e sul diritto all'obiezione di coscienza*” (risoluzione n. 2657 del 24 maggio 2012). Sulla base di tale presupposti, il Parlamento europeo, anche censurando le leggi penali ed amministrative che in alcuni Paesi sanzionano la libera autodeterminazione ed espressione del proprio orientamento sessuale e della propria identità di genere (Russia, Ucraina, Moldova, Lituania, Lettonia, Ungheria), ha “condanna[to] con forza tutte le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere” (risoluzione cit.), auspicando che gli Stati membri garantiscano l'effettiva libertà di espressione e manifestazione del proprio orientamento sessuale e della propria identità di genere quale esplicazione del pieno sviluppo della persona umana.

Nonostante la normativa internazionale ed europea, nonché alcuni eterogenei interventi a livello nazionale soprattutto in materia di politiche del lavoro e inserimento professionale, la situazione sociale risulta particolarmente preoccupante a livello internazionale, nazionale, regionale e locale: episodi di violenza fisica, incitamento all'odio (spesso tramite la rete) anche da parte di rappresentanti istituzionali, dichiarazioni di intolleranza da parte di esponenti religiosi rappresentano segnali inequivocabilmente allarmanti sulla diffusione delle discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere, specie contro persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, transgender e intersex (LGBTI).

Ciò che è ancora più drammatico e preoccupante è che tale contesto discriminatorio induce le persone colpite a condotte suicidarie o comunque all'adozione della strategia della "invisibilità" come forma di sopravvivenza che però si traduce in un annullamento fisico, psichico e sociale della persona. In tal senso, ricerche condotte in numerosi Paesi europei (Polonia, Portogallo, Malta, Lituania, Regno Unito, Italia, Slovenia, Lettonia, Germania, Slovacchia, e Francia) evidenziano che un numero significativo di persone cela il proprio orientamento sessuale addirittura ai propri familiari e parenti per evitare di subire forme di discriminazione in famiglia, con tutte le conseguenze emotive ed economiche (su tutte, l'allontanamento dall'abitazione) che ne possono derivare.

A comprova di tale insopportabile situazione, rilevano i dati ISTAT diffusi nel maggio 2012: il 61,3% dei cittadini tra i 18 e i 74 anni ritiene che in Italia le persone omosessuali siano molto o abbastanza discriminate e che l'80,3% degli intervistati pensa che identica discriminazione coinvolga le persone transessuali.

Dal punto di vista della sensibilità, dai dati ISTAT si rileva, quindi, che la condanna sociale dei comportamenti discriminatori appare molto diffusa: il 73% è in totale disaccordo con il fatto che non si assuma una persona per motivi legati all'orientamento sessuale o all'identità di genere ovvero non si affitti un immobile per lo stesso motivo.

Una sensibilità che, tuttavia, dimostra ancora rilevanti limiti socio - culturali: si pensi che il 41,4% degli intervistati ritiene non accettabile che una persona omosessuale sia un insegnante di scuola elementare, il 28,1% che sia un medico e il 24,8% che sia un politico. Le stesse persone LGBTI intervistate hanno dichiarato di aver subito discriminazioni a scuola o all'università, al lavoro e nella ricerca dello stesso. Questo dato è stato confermato dai dati che l'Agenzia europea per i diritti fondamentali ha raccolto nel 2012 per conto della Commissione europea nel survey circa le esperienze di discriminazione e di crimini generati dall'odio subiti da persone LGBT nell'UE e in Croazia.

Il panorama discriminatorio sommariamente delineato, richiede un intervento di politiche attive ad ogni livello di governo, cogliendo l'esortazione contenuta nel citato report del 2009 *"Omofobia e discriminazione basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere negli Stati membri dell'Unione europea"*: *"Per combattere in modo efficace le violazioni dei diritti fondamentali occorre in primo luogo un fermo impegno politico nei confronti dei*

*principi della parità di trattamento e della non discriminazione. I leader politici (...) devono adottare una posizione ferma contro l'omofobia e la discriminazione nei confronti delle persone LGBT e dei transgender, contribuendo in tal modo a un cambiamento positivo degli atteggiamenti e dei comportamenti pubblici.”. L’Agenzia europea individua, altresì, i settori maggiormente sensibili nei quali è necessario attivare programmi e interventi correttivi delle “storture discriminatorie”: lavoro, istruzione, cura e assistenza sanitaria, cultura e mass media.*

Anche alla luce di quanto evidenziato dall’organismo europeo, con il progetto di legge in esame si intende dettare un *corpus* di norme a carattere principalmente programmatico per prevenire e contrastare le discriminazioni e le violenze determinate dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere, al fine di consentire ad ogni persona la libera espressione e manifestazione del proprio orientamento sessuale e della propria identità di genere, nonché di prevenire e superare le situazioni, anche potenziali, di discriminazione e garantire il diritto all’autodeterminazione (**articolo 1**).

Ciò, anche in coerenza con interventi normativi analoghi già approvati in altre Regioni: Toscana (legge regionale n. 63 del 2004), Liguria (legge regionale n. 52 del 2009), Marche (legge regionale n. 8 del 2010).

L’**articolo 2** promuove specifiche politiche del lavoro, di formazione e riqualificazione professionale nonché per l’inserimento lavorativo, oltre che istituti volti a garantire la parità di accesso al lavoro.

L’**articolo 3** prevede che la Regione promuova attività di formazione e aggiornamento per gli insegnanti e per tutto il personale scolastico, nonché per i genitori, in materia di contrasto degli stereotipi e dei ruoli di genere e di prevenzione del bullismo motivato dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere.

L’**articolo 4** prevede la promozione, anche mediante la collaborazione con le associazioni e le organizzazioni del “terzo settore”, di eventi socio – culturali che diffondano la cultura dell’integrazione e della non discriminazione, al fine di sensibilizzare i cittadini al rispetto

dei diversi stili di vita così come caratterizzati anche dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere.

L'**articolo 5** dispone interventi in materia socio - assistenziale e socio – sanitaria di informazione, consulenza e sostegno in favore delle persone omosessuali, transessuali, *transgender* e intersessuate, nonché delle loro famiglie.

L'**articolo 6** prevede che la Regione promuova il soccorso, la protezione, il sostegno e l'accoglienza alle vittime di discriminazione o di violenza commesse in ragione del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere.

La Regione persegue tale obiettivo anche mediante l'istituzione sul territorio regionale di centri e case anti - discriminazione e anti - violenza, inclusi punti di accoglienza qualificati nonché di punti di ascolto e di emersione della discriminazione o della violenza, in coerenza con la normativa regionale vigente.

L'**articolo 7** disciplina le funzioni di osservatorio demandate alla Regione, consistenti: nella raccolta ed elaborazione delle buone prassi adottate nell'ambito del lavoro pubblico e privato; nella raccolta dei dati e nel monitoraggio dei fenomeni legati alla discriminazione dipendente dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere.

Da precisare che la disposizione in esame disciplina e devolve alla Regione una funzione, non prevede invece l'istituzione di nessun nuovo organismo: ciò, per evitare ulteriori costi a carico del bilancio regionale con l'istituzione dell'ennesimo organismo *ad hoc*.

L'**articolo 8** disciplina le funzioni del CORECOM, prevedendo che tale organismo di garanzia effettui la rilevazione sui contenuti della programmazione televisiva e radiofonica regionale e locale, nonché dei messaggi commerciali e pubblicitari, eventualmente discriminatori rispetto alla pari dignità riconosciuta ai diversi orientamenti sessuali o all'identità di genere della persona.

Si prevede, inoltre, che il CORECOM garantisca adeguati spazi di informazione e di espressione in ordine alla trattazione delle tematiche di cui alla presente legge.

L'**articolo 9** cristallizza la norma finanziaria.

**Progetto di legge regionale recante “*Legge quadro contro le discriminazioni e le violenze determinate dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere*”**

**Articolo 1**

*Principi e finalità*

1. La Regione Emilia - Romagna, in attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione e dell’articolo 10 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in coerenza con l’art. 2, lett. a) e d) dello Statuto regionale, promuove e realizza politiche, programmi ed azioni finalizzati a consentire ad ogni persona la libera espressione e manifestazione del proprio orientamento sessuale e della propria identità di genere, nonché a prevenire e superare le situazioni, anche potenziali, di discriminazione.
2. La Regione garantisce il diritto all’autodeterminazione di ogni persona in ordine al proprio orientamento sessuale e alla propria identità di genere.
3. La Regione assicura l’accesso ai servizi e agli interventi ricompresi nelle materie di competenza regionale senza alcuna discriminazione determinata dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere.
4. La Regione, ai fini di prevenire le discriminazioni per motivi derivanti dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere e favorire l’acquisizione di una cultura della non discriminazione, promuove e valorizza l’integrazione tra le politiche educative, scolastiche e formative, sociali e sanitarie.

**Articolo 2**

*Interventi in materia di politiche del lavoro, formazione e aggiornamento professionale e integrazione sociale*

1. Al fine di dare attuazione all’articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 (*Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*), la Regione e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, adottano interventi in favore delle persone discriminate, o che potrebbero esserlo, in ragione dell’orientamento sessuale o dell’identità di genere, anche

mediante la promozione di specifiche politiche del lavoro, di formazione e riqualificazione professionale nonché per l'inserimento lavorativo.

2. La Regione e gli enti locali, nei codici di comportamento e nelle attività di formazione e aggiornamento del personale, promuovono pari opportunità e parità di trattamento di ogni orientamento sessuale e identità di genere, anche mediante il contrasto degli stereotipi e di un linguaggio offensivo o di dileggio.

### **Articolo 3**

#### *Educazione*

1. La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, in collaborazione con le associazioni e le agenzie educative del territorio e l'ufficio scolastico regionale, favorisce la promozione di attività di formazione e aggiornamento del personale in materia di contrasto agli stereotipi, prevenzione del bullismo motivato dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere, nonché sostiene progettualità che in tal senso coinvolgano anche i genitori.

2. Le attività di cui al comma 1 sono rivolte anche a favore dei genitori degli studenti.

### **Articolo 4**

#### *Promozione di eventi culturali*

1. La Regione e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono e sostengono eventi socio - culturali che diffondono la cultura dell'integrazione e della non discriminazione, al fine di sensibilizzare i cittadini al rispetto dei diversi stili di vita così come caratterizzati anche dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere.

2. Ai fini di cui al comma 1, per la realizzazione di progetti volti a diffondere la cultura dell'integrazione, della non discriminazione e del reciproco rispetto, la Regione può concedere contributi alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni iscritte nei registri nazionali, regionali o provinciali, in particolare quelli di cui alla legge regionale 21 febbraio 2005, n. 12 (*Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 - Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26)*) e alla legge regionale 9 dicembre 2002, n. 34 (*Norme per la*



*valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della legge regionale 7 marzo 1995, n. 10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)).*

## **Articolo 5**

### *Interventi in materia socio - assistenziale e socio - sanitaria*

1. Il Servizio sanitario regionale, i servizi socio - assistenziali e socio - sanitari sostengono e promuovono servizi e iniziative di informazione, consulenza e sostegno in favore delle persone omosessuali, transessuali, *transgender* e intersex. I medesimi servizi e iniziative sono offerti ai genitori e alle famiglie, al fine di garantire il diritto dei figli alla tutela del proprio orientamento sessuale e dell'identità di genere.
2. La Regione promuove l'attivazione e il sostegno agli interventi di cui al presente articolo in coerenza con il Piano sociale e sanitario regionale e con gli altri strumenti di programmazione e pianificazione di settore.

## **Articolo 6**

### *Misure di contrasto alla discriminazione e alla violenza e di sostegno alle vittime*

1. La Regione promuove il soccorso, la protezione, il sostegno e l'accoglienza alle vittime di discriminazione o di violenza commesse in ragione del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere.
2. In attuazione dell'art. 5, comma 4, lett. f), della legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (*Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), la Regione favorisce, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, l'istituzione e la presenza omogenea sul territorio regionale di centri e case anti - discriminazione e anti - violenza, inclusi punti di accoglienza qualificati nonché punti di ascolto e di emersione della discriminazione o della violenza di cui al comma 1.
3. Ai fini di cui al presente articolo, la Regione può stipulare protocolli d'intesa e convenzioni con gli enti pubblici, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri di cui alla legge regionale n. 12 del 2005 e n. 34 2002 e operanti nei settori di cui al comma 1.

## **Articolo 7**

### *Funzioni di osservatorio regionale sulle discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere*

1. La Regione svolge le funzioni di osservatorio sulle discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere.
2. Le funzioni di osservatorio comprendono:
  - a) la raccolta ed elaborazione delle buone prassi adottate nell'ambito del lavoro pubblico e privato;
  - b) la raccolta dei dati e il monitoraggio dei fenomeni legati alla discriminazione dipendente dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere in Emilia – Romagna.
3. La Giunta regionale disciplina le modalità organizzative e individua le strutture della Regione chiamate a collaborare all'esercizio della funzione di osservatorio regionale.
4. Lo svolgimento delle funzioni di osservatorio di cui al presente articolo non comporta costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

## **Articolo 8**

### *Funzioni del Comitato Regionale per le Comunicazioni*

1. In coerenza con le finalità di cui alla presente legge, il Comitato Regionale per le Comunicazioni (CORECOM), nell'ambito della funzione di monitoraggio e delle altre funzioni di cui alla legge regionale 30 gennaio 2001, n. 1 (*Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato Regionale per le Comunicazioni*), effettua la rilevazione sui contenuti della programmazione televisiva e radiofonica regionale e locale, nonché dei messaggi commerciali e pubblicitari, eventualmente discriminatori rispetto alla pari dignità riconosciuta ai diversi orientamenti sessuali o all'identità di genere della persona, anche in attuazione dell'articolo 36 bis del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*).
2. Nell'ambito delle funzioni di disciplina dell'accesso radiofonico e televisivo regionale, il CORECOM garantisce adeguati spazi di informazione e di espressione in ordine alla trattazione delle tematiche di cui alla presente legge.

## **Articolo 9**

### *Norma finanziaria*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede con l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (*Ordinamento contabile della Regione Emilia - Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4*).