



Rete Lenford
AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI



Consiglio Regionale
della Puglia
N. 20180054932
28/08/2018 11:52
480XV00
Sezione Informatica e Tecnica

ENTRATA

Disegno di Legge Regionale N. 253 del 14/11/2017, recante "Norme contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere".

Parere pro-veritate, redatto da Avvocatura per i Diritti LGBTI - Rete Lenford.

Al Presidente del Consiglio Regionale Pugliese,
Ai Presidenti della III e VII Commissione consiliare permanente,
Ai Sig.ri Consiglieri Regionali.

Nel corso dell'iter legislativo del disegno di legge n. 254/2017, d'iniziativa della Giunta Regionale, è stato redatto un parere da parte del Servizio Affari e Studi legislativi del Consiglio regionale della Puglia su presunti aspetti di incostituzionalità "di alcune disposizioni recate dal disegno di legge [...] formulate nel corso delle audizioni".

Si precisa subito in premessa che il suddetto parere del Servizio è formulato in maniera generica e apodittica per quanto riguarda il merito degli articoli e dei commi considerati e inutilmente prolissa su aspetti del tutto inconferenti rispetto al testo.

Metà del parere è occupata dal primo paragrafo che si prefigge di riassumere il contesto normativo europeo, nazionale e regionale, con riferimento ai diritti delle persone omosessuali e transessuali, ma lo fa in maniera confusa e parziale dal punto di vista logico-giuridico rispetto alle finalità che si propone. Peraltro, la gran parte delle informazioni ivi contenute si rinvergono già nella relazione introduttiva del Disegno di legge e risultano superflue.

Occorre precisare, cosa che manca di fare il Parere, che il Disegno di legge, così come tutte le disposizioni in materia antidiscriminatoria, costituiscono i mezzi per realizzare il principio di parità di trattamento iscritto nell'articolo 3 della nostra Carta costituzionale. In tal senso **non solo lo Stato, ma tutti i livelli di Governo, inclusa la Regione, e le Amministrazioni della Repubblica hanno il dovere di concorrere a realizzarlo.**



Rete Lenford

AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI

Nel parere viene dato atto che il diritto comunitario e nazionale considerano l'“orientamento sessuale” e l'“identità di genere” come caratteristiche personali che storicamente e facilmente possono esporre le persone a discriminazione e che per tale ragione sono tutelate insieme ad altri fattori, come ad esempio, il sesso, la razza, la lingua, l'età, la religione, ma omette di ricordare che il fondamento della tutela è rinvenibile negli articoli 3 della Costituzione e 14 della Convenzione europea dei diritti Umani, oltre che nell'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (solo quest'ultimo citato dal Parere). Orientamento sessuale e identità di genere rientrano, infatti, tra “le altre condizioni personali” di cui agli articoli 3 Cost e 14 CEDU, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza nel percorso di costruzione del diritto antidiscriminatorio (CEDU, Sentenza Salgueiro da Silva Mouta contro Portogallo, paragrafo 28 della parte in diritto, 21 dicembre 1999; CEDU, Sentenza P.V. contro Spagna, paragrafo 29 della parte in diritto, 30 novembre del 2010).

Si aggiunga che con riferimento alla tutela dell'identità di genere, alle persone transessuali si applicano tutte le direttive e leggi in materia di parità di genere, come viene confermato anche dal Parere.

Del tutto inconferente appare il riferimento fatto dal Parere all'assenza a livello di Unione europea di una direttiva orizzontale che espressamente protegga l'orientamento sessuale dalle discriminazioni in ogni ambito della vita (sottolineando che allo stesso trova applicazione la direttiva 78/2000 e non la 43/2000). Dal momento che l'orientamento sessuale è un diritto fondamentale della persona e che il principio di parità di trattamento va realizzato ad ogni livello, non occorre attendere una tale direttiva perché lo Stato e la Regione, nelle proprie competenze legislative, possano e debbano realizzarlo con riferimento a ciascuno dei fattori di discriminazione riconosciuti.

Nel parere viene fatto riferimento alle proposte di legge che a livello parlamentare intendono estendere la legge Mancino-Reale alla tutela dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere. Per evitare confusioni è opportuno precisare che il Disegno di legge regionale non interviene in materia penale e che tale riferimento appare inutile ai fini delle valutazioni da offrire al Consiglio Regionale.

Altrettanto inconferente appare la lunga digressione sulla legge 164/1982 e sulla relativa giurisprudenza, con l'appendice di considerazioni su come esse si interfaccino con gli articoli 2 e 3 della Costituzione. Si tratta di una ricostruzione peraltro del tutto parziale e insufficiente.

A partire dal paragrafo 2, il Parere inizia l'analisi del Disegno di legge. Qui subito si rende evidente la difficoltà che affronta il lettore attento nel comprendere quando il Parere si stia limitando a riportare le osservazioni di chi è stato audito in Commissione e quando l'Ufficio che lo ha esteso stia



esprimendo la propria opinione. Inoltre, si evidenzia la parzialità del Parere che non fa neppure un riferimento alle affermazioni di quanti in audizione hanno sostenuto la bontà del Disegno di legge e la necessità, giuridicamente fondata, di approvare i suoi contenuti.

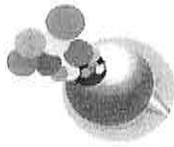
La conclusione del Parere sull'articolo 1 sembrerebbe essere che si tratta di disposizione incostituzionale e che la Regione non avrebbe titolo a intervenire nelle materie oggetto del Disegno di legge, che sarebbero di competenza esclusiva dello Stato. A smentire tale assunto basterebbe ricordare – **cosa che il Parere inspiegabilmente omette di fare** – che le leggi delle altre Regioni che sono intervenute nelle stesse ed esatte materie del Disegno di legge regionale pugliese, sono state sistematicamente portate davanti alla Corte costituzionale (ad eccezione di quella umbra, di cui lo scrivente è stato peraltro estensore) e che a parte poche e limitate disposizioni dichiarate incostituzionali nelle prime leggi (ad esempio quella toscana), **tutte le leggi regionali hanno superato il vaglio di costituzionalità.**

In particolare, la Legge toscana era stata impugnata nella sua interezza per asserita lesione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione (violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato), ma la Corte ha ritenuto inammissibile la doglianza (Sentenza n. 253 anno 2006).

È utile rammentare le altre sentenze della Corte costituzionale per evitare di commettere gli errori in cui è occorso il Parere: sentenza n. 8 del 2011 (paragrafi da 1.2 a 1.5.1, sulla legge dell'Emilia Romagna); sentenza n. 94 del 2011 (Legge Liguria). Inoltre, dal momento che il Parere nelle sue digressioni di scarsa o nulla attinenza all'oggetto dell'intervento richiesto si sofferma sul tema delle "norme programmatiche" negli Statuti regionali (e tali non sono quelle del Disegno di legge con cui fa un parallelismo), non appaia ozioso ricordare che nella sua disamina, il Parere ha dimenticato di citare la sentenza n. 378 del 2004 (paragrafo 5), nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionale lo Statuto umbro su disposizioni del tipo di quelle che il Parere avversa.

Quel che allo scrivente appare grave è che nelle pagine da 5 a 7, il Parere sia costruito su una confusione totale su cosa sia orientamento sessuale, identità di genere, sesso e genere. Eppure, questa confusione non sembrerebbe possibile, alla luce di quanto lo stesso Parere riporta nei primi due periodi del primo paragrafo e sembra avere chiaro.

Al fine di rimuovere ogni incertezza, occorre ribadire che il Disegno di legge regionale introduce misure tese a realizzare il principio di pari opportunità con riferimento alle persone omosessuali e transessuali e che tale tutela trova fondamento nell'articolo 3 della Costituzione, che afferma: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, **di condizioni personali e sociali**". L'orientamento sessuale rientra tra le condizioni personali, come è stato ampiamente dimostrato



Rete Lenford

AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI

in precedenza, ma il Parere nel riportare l'articolo 3 Cost., lo 'taglia' dopo la parola 'religione', e confonde l'orientamento sessuale con il sesso, su cui poi fa una ulteriore inutile digressione. Eventualmente, il riferimento al 'sesso' ha rilievo con riferimento alle persone transessuali, dal momento che la discriminazione nei loro confronti, come originariamente stabilito dalla Corte di Giustizia e poi dal diritto dell'Unione europea, è discriminazione fondata sul sesso e trovano applicazione ad esse tutte le leggi e disposizioni in materia di parità di genere (come pacificamente anche il Parere dà atto nel suo primo paragrafo).

Nessun pregio e utilità ha, quindi, la ulteriore digressione che il Parere compie sulla legge 164/1982 (su cui il Disegno di legge regionale non interviene) e sulla disamina dell'articolo 2, come catalogo aperto o meno di diritti fondamentali. È evidente che i diritti fondamentali delle persone omosessuali e transessuali sono protetti dall'articolo 2 e correttamente l'articolo 1 del disegno di legge ad esso fa riferimento, oltre che all'articolo 3, come sopra inquadrato. Non a caso il richiamo a entrambi questi articoli è anche nell'articolo 1, comma 1, della legge sulle unioni civili, come pure la Corte costituzionale ha fatto riferimento all'articolo 2 nella sentenza n 138 del 2010, quando ha rilevato il diritto fondamentale delle coppie dello stesso sesso di ottenere riconoscimento e regolamentazione.

L'articolo 2 Cost. colloca la persona umana, nella sua dimensione individuale così come in quella sociale, al vertice dei valori riconosciuti dall'ordinamento giuridico. L'individuo è considerato parte integrante della comunità, inserito perciò in una rete di rapporti sociali, nel cui ambito si creano le condizioni per lo sviluppo della sua personalità e per la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Per questo motivo c'è necessità di attuare il principio di parità di trattamento anche con riferimento alle persone omosessuali e transessuali, come si propone di fare il Disegno di legge n. 253/2017.

Una postilla critica ulteriore sulla prima parte del paragrafo 2 va mossa, infine, sulla citazione dell'osservazione raccolta in audizione, da cui il Parere parte per effettuare la sua infondata e confusa analisi. In questa citazione - che confonde sesso con orientamento sessuale, come si è già spiegato sopra - si afferma che ci si serve dell'articolo 2 Cost. per "adattarlo alle esigenze dei gender". Quale che sia il significato che si voglia attribuire alla parola "gender", converrebbe in maniera ferma e perentoria tenerla fuori dal dibattito sulla legge regionale, che riguarda l'orientamento sessuale e l'identità di genere, che sono diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla legislazione e dalla giurisprudenza, ricompresi nel complesso della identità sessuale e personale di ciascuno. Non giova al lavoro che i Consiglieri e la Giunta regionale devono fare, creare



Rete Lenford

AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI

strumentalmente confusione, introducendo - senza confutazione da parte di un Parere che dovrebbe essere tecnico e neutro - questioni, concetti e dibattiti estranei all'oggetto dell'intervento normativo.

Tranne che non si debba intendere - *absit iniura verbis* - che vi sia nel Parere una acredine nei confronti delle persone omosessuali e transessuali, tale da arrivare a non riconoscere - quanto invece è riconosciuto ad ogni livello normativo e scientifico - che si tratti di caratteristiche personali che espongono a discriminazione e necessitano di interventi normativi anche regionale. Tutti i livelli dell'ordinamento sono impegnati - si ribadisce ancora - a realizzare il principio di parità di trattamento, per questo non si comprende perché il Parere (tecnico!) a pag. 7 scivoli su una considerazione incomprensibile e infondata: "per la delicatezza dei temi trattati" (fa riferimento all'orientamento sessuale, l'identità di genere e la condizione intersessuale) può occuparsene solo il Parlamento. Non si tratta di temi delicati o etici, ma di un intervento normativo che vuole creare le condizioni per il raggiungimento della parità in favore di persone con caratteristiche protette dall'ordinamento. Non si comprende perché la Regione non potrebbe farlo, avendone le competenze, sancite in Costituzione.

Con riferimento all'articolo 2 (Interventi in materia di politiche del lavoro, formazione e aggiornamento professionale e integrazione sociale), il Parere considera superfluo l'intero articolo, ma probabilmente deve trattarsi di un refuso, dal momento che lo stesso indaga solo il contenuto del comma 2, con riferimento al richiamo ai Comitati unici di garanzia. Quindi dando per assodato che anche il Parere non presenta osservazioni sugli altri due commi dell'articolo, va precisato che essendo compito di ogni pubblica amministrazione prevenire e scoraggiare ogni forma di discriminazione, anche per orientamento sessuale e identità di genere ("non vi è dubbio alcuno", scrive il Parere, che sia così), non può ritenersi ridondante o superfluo l'impegno della Regione a promuovere "pari opportunità e parità di trattamento di ogni orientamento sessuale, identità di genere o condizione intersessuale nei codici di comportamento e nelle attività di formazione e aggiornamento del personale degli uffici e degli enti, anche con l'apporto dei Comitati unici di garanzia di cui alla legge 4 novembre 2010, n. 183". Il che significa che la Regione si avvale e sostiene i CUG nelle loro attività, ma che il suo impegno può andare oltre, nelle attività indicate, fino al raggiungimento dell'effettiva realizzazione della parità di trattamento.

Con riferimento all'articolo 3 (Istruzione), le osservazioni del Parere appaiono di difficile comprensione. L'articolo afferma con chiarezza che la Regione opera nell'ambito e nei limiti della sua competenza e che, nello specifico del comma 2, "coadiuva le istituzioni scolastiche, nell'ambito del sistema dell'autonomia" nella realizzazione di alcune previsioni di legge. Secondo il Parere la



Rete Lenford

AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI

Regione può “al più promuovere e sostenere”, ma non “coadiuvare”. Servirebbe un vocabolario della lingua italiana per comprendere la differenza tra questi verbi, nell’accezione datane dal Parere. Allo scrivente pare chiaro che l’articolo 3 non possa essere tacciato di alcuna incostituzionalità, dal momento che il legislatore regionale si muove - e si premura di scriverlo - nell’ambito delle sue competenze. Sembra che il Parere faccia un lavoro di rimozione, quando perentoriamente esclude le competenze della Regione in materia, dimenticando - a titolo di mero esempio - gli interventi regionali operati con il progetto “Diritti a scuola”, che ha anche ottenuto il premio “Regiostars 2015” e un pezzo del quale si occupa di formazione. Inoltre, basterebbe fare una veloce ricerca in internet per rinvenire i tanti bandi che tutte le regioni adottano per l’arricchimento dell’offerta formativa delle istituzioni scolastiche statali e paritarie.

Tra l’altro il Parere sembrerebbe affermare che la formazione sia competenza dello Stato, ma la legge 107 non dice questo, dal momento che la formazione è sempre deliberata dal Collegio dei docenti sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione. Inoltre, la formazione è tornata nuovamente in contrattazione nel nuovo contratto scuola.

Sembra pretestuoso e poco tecnico che il Parere faccia proprie infondate osservazioni fatte da qualche soggetto auditato.

Rispetto a quanto scrive il Parere, non è dato rinvenire in alcun punto dell’articolo 3 che la Regione intenda operare con le scuole scavalcando gli organismi scolastici e i soggetti deputati a prendere decisioni nella scuola. Si dovrebbe dire che sia scontato che gli interventi della Regione si realizzano proprio in un dialogo e in un supporto a tali istituzioni e soggetti.

Sull’articolo 5 non è possibile svolgere alcuna osservazione, dal momento che il parere rinvia laconicamente “a quanto già sopra rappresentato in merito all’articolo 1”. Va da sé che vi sono competenze chiare e definite della Regione nelle materie dell’assistenza e della sanità e che nessun fondamento avrebbero obiezioni di alcuna sorta, soprattutto di incostituzionalità.

Sull’articolo 6, rubricato “Misure di contrasto alla discriminazione e alla violenza e di sostegno alle vittime”, le osservazioni del Parere si limitano al comma 4, dovendo ritenersi che i restanti commi non presentino problematicità.

Con riferimento ad esso, il Parere commette un errore grossolano scrivendo che esso viola la Costituzione laddove affida alla Regione competenze esclusive dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali. Appare chiaro che la disposizione intenda affermare la volontà della Regione, nell’ambito delle possibilità offerte dalle norme processuali e sostanziali esistenti, di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per reati commessi nei confronti delle persone a motivo del loro orientamento sessuale, identità di genere o condizione intersessuale. Nessuna invasione vi è



Rete Lenford

AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI

nelle competenze nazionali. Piuttosto, il Parere, rilevato che ritiene la disposizione generica, avrebbe potuto indicare al legislatore regionale, che esprime la volontà di volersi costituire parte civile nei predetti procedimenti, come si potrebbe riscrivere la disposizione per superare tale genericità. E sarebbe stato un compito facile, dal momento che il Parere richiama la disposizione della legge umbra, di contenuto analoga, giudicata "meglio formulata in termini di indirizzo".

Per quanto riguarda le osservazioni formulate sull'articolo 7, con riferimento alla composizione del Tavolo tecnico sulle discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere delle vittime, appare eccessivo e non motivato il rilievo di incostituzionalità ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione. Il Parere riporta "che i componenti del Tavolo sono tutti rappresentanti delle associazioni LGBTI", ma ciò non risulta corrispondente al vero, dal momento che il Tavolo è composto, oltre che dal Presidente della Giunta regionale, da due esperti nelle tematiche di cui alla legge scelti tra ricercatori e docenti delle istituzioni scolastiche e universitarie; la Consigliera regionale di parità; quattro rappresentanti delle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori. A questi componenti si aggiungono "sei rappresentanti designati dalle associazioni LGBTI che operano in materia di contrasto alle discriminazioni e alle violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere". Si noti che la disposizione, per come è scritta, consente alle associazioni LGBTI di designare esperti e professionisti che non siano loro soci.

A ben vedere, la composizione del Tavolo è ampia ed è ascrivibile all'ambito della discrezionalità del legislatore regionale. Altro è dire che la discrezionalità del legislatore potrebbe prevedere una composizione ancora più ampia, altro è affermare, apoditticamente, che vi sia una inesistente violazione costituzionale.

Infine, con riferimento all'articolo 8, relativo alle competenze e funzioni del CORECOM in materia antidiscriminatoria, il Parere è assolutamente laconico e non fornisce motivazione sulla presunta violazione della Costituzione in materia di riparto di competenze e di libertà di pensiero e di stampa di cui all'art. 21 Cost.

Per mero tuziorismo, si precisa che il Comitato regionale per le comunicazioni, fermo restando il suo inserimento nell'organizzazione regionale, è organo funzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In base alla legge istitutiva "Il Comitato regionale per le comunicazioni, quale organo regionale, svolge funzioni di consulenza, di supporto e di garanzia della Regione per le funzioni ad essa spettanti, secondo le leggi statali e regionali, nel campo della comunicazione.

3. Il Comitato, **OLTRE** alle funzioni proprie e alle funzioni delegate, di cui agli articoli 13 e 14, **svolge le attività affidategli da leggi o provvedimenti statali e regionali.**" (legge regionale 28 febbraio 2000 n. 3, art. 2). Nessun problema, pertanto, nel conferire al Corecom funzioni di



supporto alla Regione nel rilevamento, dei messaggi commerciali e pubblicitari, eventualmente discriminatori. Peraltro, il Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 pone la norma sostanziale nell'art. 36-bis, laddove stabilisce che "c) le comunicazioni commerciali audiovisive: 1) non pregiudicano il rispetto della dignità umana; 2) non comportano né promuovono discriminazioni fondate su **sex**, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o **orientamento sessuale**". Non si comprende, pertanto, perché il parere rileva l'incostituzionalità per incompetenza legislativa, ma soprattutto con riferimento all'art. 21.

Disposizioni analoghe già esistono e sono operative, senza che vi siano stati problemi di costituzionalità. Ad esempio, è sufficiente leggere la *Relazione finale sull'attività svolta dal corecom Piemonte nell'anno 2016*, che dedica un capitolo specifico a "Il Corecom contro le discriminazioni e per la parità di trattamento", sulla base delle funzioni attribuite dalla legge regionale n. 5/2016. In particolare, nell'ambito delle funzioni di consulenza e di controllo per il Consiglio e la Giunta regionale, effettua periodiche rilevazioni sui contenuti della programmazione radiofonica e televisiva regionale e locale, al fine di evidenziarne eventuali caratteri discriminatori e segnalarli al Consiglio e alla Giunta regionale; nell'ambito delle funzioni gestionali, regola l'accesso radiofonico e televisivo regionale in modo da consentire adeguati spazi di espressione legati alle tematiche trattate dalla legge regionale Piemontese (che riguarda anche l'orientamento sessuale e l'identità di genere).

La strada per la parità dei diritti di tutti i cittadini senza distinzioni di **sex**, razza, lingua, religione, condizioni di salute, età e **altre condizioni** sociali e **personali**, proclamata dalla Costituzione, ma non ancora realizzata, passa anche da un corretto uso degli strumenti di comunicazione e l'Agcom lo ha ricordato spesso (basti leggere - a titolo di esempio - il richiamo del 29 gennaio 2014 relativo alla Discriminazione sui media, nel caso specifico con riferimento alla razza), richiamando l'attenzione sui rischi connessi all'impatto sociale di messaggi oggettivamente discriminatori veicolati su mezzi di informazione ad elevata diffusione, invitando l'emittenza radiofonica e televisiva nazionale e locale al più rigoroso rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla normativa vigente. Ciò, anche alla luce del fatto che l'attività di informazione radiotelevisiva costituisce un "servizio di interesse generale" che deve tutelare la libertà di espressione, inclusa la libertà di opinione sotto il duplice aspetto della libertà di informare e della libertà di essere informati, e garantire la più ampia apertura alle diverse idee e tendenze politiche e sociali (articolo 7 del TU). Alla luce del dettato dell'articolo 10 del TU, l'Autorità (e i Corecom), nell'esercizio dei compiti a essa affidati dalla legge, assicurano il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni.



Rete Lenford
AVVOCATURA PER I DIRITTI LGBTI

Fermo quanto sopra riportato, si resta a disposizione dello spettabile Consiglio e della Giunta regionale pugliese.

Avv.ta Miryam Camilleri,

Presidente Avvocatura per i Diritti LGBTI - Rete Lenford;

Avv. Antonio Rotelli, estensore del parere.