

28ª SESSIONE
Strasburgo, 24-26 marzo 2015

CG/2015(28)9PROV
9 febbraio 2015

Garantire i diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT): una responsabilità delle città e regioni europee

Commissione sulle Questioni di attualità
Relatrice¹: Yoomi RENSTRÖM, Svezia (R, SOC)

| | |
|--|---|
| Progetto di risoluzione (da mettere ai voti) | 2 |
| Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) | 5 |

Sintesi

Il rapporto traccia un quadro della discriminazione e dei problemi cui sono esposte le persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT) e formula raccomandazioni concrete per rimuovere gli ostacoli alla promozione di una cultura del rispetto delle persone LGBT, ispirate ad esempi di buone prassi e di strategie che si sono dimostrate valide ed efficaci. Sottolinea che tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti. Ricorda che l'orientamento sessuale e l'identità di genere sono riconosciuti tra i motivi di discriminazione vietati, ma che, ciò nonostante e malgrado l'esistenza di numerosi testi internazionali riguardanti le norme in materia di diritti umani, le persone LGBT sono ancora vittime di pregiudizi profondamente radicati, di ostilità e di discriminazioni diffuse dappertutto in Europa. Non possono essere invocati né i valori culturali, tradizionali o religiosi, né le norme di una "cultura dominante" per giustificare il discorso dell'odio o qualsiasi altra forma di discriminazione, ivi comprese quelle fondate sull'orientamento sessuale o l'identità di genere. La criminalizzazione, l'esclusione sociale, la violenza e la marginalizzazione delle persone LGBT sono fenomeni ampiamente diffusi, a cui bisogna porre fine.

La protezione e la promozione dei diritti umani sono responsabilità condivise tra tutti i livelli di potere. Tuttavia, gli enti locali e regionali, dal momento che consentono una relazione più stretta tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti, sono maggiormente in grado di analizzare la situazione in materia di rispetto dei diritti umani, individuare i problemi che si pongono e adottare i provvedimenti necessari per risolverli. Spetta loro un ruolo essenziale per combattere la discriminazione e fare progredire l'uguaglianza; è loro precipuo dovere tutelare concretamente i diritti di tutti i cittadini.

Il rapporto formula delle raccomandazioni pratiche, miranti a sviluppare una cultura dei diritti umani, a fornire un'effettiva tutela in questo campo e a garantire l'attuazione di politiche e di servizi esenti da discriminazioni.

¹ L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti. L'orientamento sessuale e l'identità di genere sono riconosciuti tra i motivi di discriminazione vietati. Ciò nonostante, malgrado i numerosi testi internazionali riguardanti le norme in materia di diritti umani, le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) sono vittime di pregiudizi ampiamente radicati, di ostilità e di discriminazioni diffuse in tutta Europa.³

2. Non può essere invocato nessun valore culturale, tradizionale o religioso, né qualsivoglia precetto derivante da una 'cultura dominante' per giustificare il discorso dell'odio o qualsiasi altra forma di discriminazione, ivi comprese quelle fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. La criminalizzazione, l'esclusione sociale, la violenza e la marginalizzazione delle persone LGBT sono fenomeni ampiamente diffusi, che occorre contrastare.⁴

3. La protezione e la promozione dei diritti umani è una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di governo, tuttavia gli enti locali e regionali, che consentono una relazione più stretta tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti, sono meglio posizionati per analizzare la situazione in materia di rispetto dei diritti umani, individuare i problemi che si pongono e attuare provvedimenti adeguati per risolverli.⁵ Il livello territoriale svolge un ruolo decisivo per combattere la discriminazione e fare progredire l'uguaglianza ed è precipuo dovere dei poteri locali e regionali tutelare concretamente i diritti di tutti i cittadini.

4. Per quanto sia già stato stabilito un nesso tra vicinanza ai cittadini ed efficacia delle politiche locali e regionali nella lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze, le autorità territoriali non sempre sanno come affrontare tali questioni e garantire il rispetto dei diritti delle persone LGBT. Si ha l'impressione che raramente le amministrazioni locali e regionali si fissino l'obiettivo esplicito di lottare contro la discriminazione nei confronti delle persone LGBT. Nonostante la scarsità di dati disponibili, gli studi esistenti mostrano che un numero relativamente limitato di enti territoriali ha inserito nell'agenda politica le questioni relative alle persone LGBT. Le politiche LGBT sono manifestamente assenti nelle aree rurali.

5. È possibile porre rimedio a tali lacune instaurando una cooperazione e uno scambio di buone prassi tra gli enti locali e regionali, ma anche mediante una cooperazione multilivello tra gli organi del governo centrale, gli enti territoriali, le agenzie specializzate, i gruppi di difesa dei diritti e le organizzazioni di volontariato. Grazie alla cooperazione, la protezione dei diritti umani può essere più efficace e in questi periodi di crisi finanziaria ed economica e di misure di austerità, gli scambi di politiche, di idee e di buone prassi, oltre ad essere auspicabili, si rivelano necessari per mettere in comune le scarse risorse.

2 Bozza preliminare di risoluzione e bozza preliminare di raccomandazione approvate dalla Commissione sulle Questioni di attualità il 15 ottobre 2014.

Membri della Commissione:

F. Mukhametshin (Presidente), M. Byrne (1° Vicepresidente; sostituto: P. Ryan Bugler), J. Neumann, (2° Vicepresidente), V. Udovychenko, (3° Vicepresidente), M. S. Luca (4° Vicepresidente), E. Yeritsyan (5° Vicepresidente), L. Aadel, S. Aliyeva, A. I Alos Lopez, A. Ambros, P. B. Andersen, A. Antosova, L. Andrysiak, G. Arnardottir, E. Argiris, S. Barnes, (sostituta: S. Khatun), J. Barska, A. Beskow, L. Blaskovicova (sostituta: A. Aftanasova), S. Bohatyrchuk-Kryvko, A. Boff, A. Bidav, E. Campbell-Clark, M. Catovic, Y. Celik, L. Cederskjold, P. Chesneau (sostituta: M. Bove), A. Cook, Z. Damjanovski, C. Dejonghe, Z. Dragunkina, N. Dirginciene, J. V. Den Hout, I. Emic, B. Fleck, E. Flyvholm, J.-L. Gaultier (sostituito: A. Huard), F. Gezmis, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, H. Himmelsbach, M. Kardinar, M. Kazandzhiev, A. Kordfelder, A. Koopmanschap, L. Kovacs, H. Kuhn-Theis, V. Lazary, I. Linge, M. Mahnke, G.M. Mallia, H. Marva, M. Medaric, Y. Mishcheryakov, M. Miros, C. Naudi Baixench, C. Oppitz-Plörer (sostituta: S. Huber), S. Orlova, N. Palova, A. Pellizzari, L. Perikli, N. Pilius, C. Popa, N. Rafik-Elmrini, C. Raimbert, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, R. Rohr, N. Rosu, N. Rybak, M. Ryo, Y. Rzyayeva, A. Sokolov, M. Subasioglu, J.-L. Testud, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, B. Toce, M. Toscani, S. Quaghebeur, L. Vecchi, L. S. Vennesland, P. Vrizidou, J. Warmisham, J. Watson, P. Weidig, U. Wüthrich-Pelloli;

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: S. Cankoçak.

3 Risoluzione 1728(2010) dell'Assemblea parlamentare sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.

4 Raccomandazione dei Comitato dei Ministri, CM/Rec(2010)5 sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

5 Risoluzione del Congresso 296(2010) riveduta, sul ruolo degli enti locali e regionali nell'implementazione dei diritti umani.

6. La cooperazione con i gruppi di difesa delle persone LGBT condurrà inoltre all'adozione di politiche informate e ben adattate, che integrino le questioni LGBT, garantendo quindi che le misure politiche soddisfino le esigenze di tutti i cittadini. Le persone LGBT non possono essere definite unicamente facendo riferimento al loro orientamento sessuale o alla loro identità di genere; visto che si applicano nei loro confronti le stesse misure politiche valide per tutti i cittadini, queste devono pertanto riflettere tale diversità.

7. Delle politiche informate e ben adattate miglioreranno l'accesso delle persone LGBT ai loro diritti sociali, quali l'istruzione, l'occupazione, le cure sanitarie, l'alloggio, oltre che l'accesso ad altri beni e servizi. Tali diritti rappresentano l'insieme dei diritti sociali fondamentali garantiti dalla Carta sociale europea (CSE) e da altri testi internazionali relativi ai diritti umani; si constata tuttavia che le persone LGBT sono sovente esposte al rischio di gravi discriminazioni, quando tentano di avervi accesso.

8. Allo stesso modo, i cittadini europei hanno altresì il diritto di vivere in una città sicura e senza pericoli, liberata, per quanto possibile, dalla criminalità, dalla delinquenza e dalle aggressioni. È a livello locale che si avvertono in modo più acuto le conseguenze della criminalità e il senso di insicurezza. Le persone LGBT sono frequentemente vittime di violenza, sia in famiglia che fuori, e devono essere intraprese delle azioni per migliorare la loro sicurezza. Le autorità locali sono maggiormente in grado di predisporre politiche o elaborare approcci destinati a prevenire la criminalità e promuovere un ambiente sicuro.⁶

9. Una maggiore sensibilizzazione dei cittadini sulle questioni relative alle persone LGBT e il lancio di campagne per promuovere il rispetto e la comprensione reciproca possono contribuire grandemente a favorire il rispetto dei diritti umani delle persone LGBT. Occorre contrastare gli atteggiamenti negativi, combattere l'omofobia e la transfobia e creare legami di solidarietà tra tutti i cittadini. Sarà possibile favorire l'acquisizione di una conoscenza più approfondita dei diritti umani e delle questioni ad essi connesse e lo sviluppo di atteggiamenti rispettosi dell'uguaglianza e della dignità introducendo corsi di educazione ai diritti umani nei programmi degli istituti scolastici di ogni grado e nelle strutture educative non formali. Si potrà in tal modo sviluppare presso tutti i bambini, fin dalla più giovane età, una cultura dei diritti umani. La dignità umana e la diversità possono essere rispettate soltanto se tutti i membri di una comunità saranno associati e inclusi.

10. I politici rappresentano una potente forza motrice per promuovere le trasformazioni della società e garantire che il rispetto dei diritti umani non sia unicamente un obbligo giuridico, ma diventi un valore condiviso. Possono tuttavia anche influenzare l'opinione pubblica, grazie alla notevole copertura mediatica di cui dispongono, se si pensa che numerose persone si informano e si forgianno un'opinione a partire da quanto riferiscono i media. Per questo motivo, i politici e le altre personalità pubbliche che occupano posizioni autorevoli devono astenersi da qualsiasi espressione di incitamento all'omofobia o alla transfobia e condannare apertamente tali discorsi, contribuendo in tal modo a stabilire con la comunità LGBT rapporti basati sul dialogo e sulla fiducia.

11. In considerazione di quanto precede, il Congresso dei poteri locali e regionali invita gli enti locali e regionali:

a. per quanto riguarda l'instaurazione di una cultura dei diritti umani:

- i. ad adottare per le loro città e regioni un piano d'azione chiaro e basato su un approccio olistico, che si impegni a favore della diversità, promuova il rispetto e rifiuti la discriminazione, ispirandosi alle politiche e alle pratiche contenute nell'allegato alla Raccomandazione CM/Rec(2010)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere;
- ii. ad accertarsi che i loro rappresentanti eletti e altre personalità che ricoprono posizioni autorevoli denuncino apertamente qualsiasi incitazione all'odio, all'intolleranza e alla discriminazione o la loro apologia;

⁶ Carta urbana europea adottata dal Congresso.

- iii. a introdurre l'educazione ai diritti umani nei programmi degli istituti scolastici e delle altre strutture educative che rientrano nella loro sfera di competenza, per fare in modo che i bambini e gli adolescenti acquisiscano una conoscenza dei diritti umani e comprendano l'importanza del rispetto dell'uguaglianza e della dignità;
- iv. a organizzare campagne di sensibilizzazione e attività educative rivolte al grande pubblico di ogni età, al fine di sviluppare la comprensione e il rispetto dei diritti delle persone LGBT;
- v. a promuovere eventi ed attività sul tema della diversità in occasione di specifiche manifestazioni organizzate dalla comunità LGBT;

b. per quanto riguarda la realizzazione di un'effettiva protezione dei diritti umani:

- i. a cooperare con gli organi dell'amministrazione centrale, con i poteri locali e regionali, le agenzie specializzate, i gruppi di difesa dei diritti delle persone LGBT e le organizzazioni non governative, al fine di garantire nei loro ordinamenti il pieno rispetto dei diritti umani delle persone LGBT e la complementarità e la globalità delle disposizioni legislative a ogni livello;
- ii. a introdurre, se esistono lacune nella legislazione nazionale, delle disposizioni locali destinate a colmare tale vuoto giuridico;
- iii. a lavorare in collaborazione con le organizzazioni di difesa delle persone LGBT e le ONG impegnate nella promozione dei diritti umani per fare in modo che le questioni LGBT siano integrate nelle misure politiche esistenti o future, al fine di garantire l'adozione di politiche informate e ben adattate, che rispecchino la diversità;
- iv. a scambiare esempi di buone prassi con altri enti locali e regionali, tramite, ad esempio, le reti di enti locali, quali il Network Rainbow Cities;

c. per quanto riguarda l'attuazione di politiche e servizi esenti da ogni forma di discriminazione:

- i. ad attuare una politica di lotta contro la discriminazione e le vessazioni chiara e di grande portata, applicabile al personale e ai servizi della pubblica amministrazione, ma anche ai fornitori di servizi che hanno ottenuto un contratto nell'ambito di una gara di appalto;
- ii. ad accertarsi che tutti i dipendenti delle amministrazioni locali e regionali, nonché il personale di imprese private aggiudicatarie di un appalto siano adeguatamente formati per promuovere la tolleranza e l'accettazione degli altri e a garantire il rispetto e l'uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini;
- iii. a istituire degli uffici comunali di coordinamento, incaricati di coordinare, a livello di tutti i servizi comunali, le politiche relative alle persone LGBT, di predisporre politiche atte a garantire i bisogni specifici delle persone LGBT, di fornire informazioni sulle questioni legate alle persone LGBT e alle loro associazioni e di sostenerle;
- iv. a elaborare delle guide per adempiere agli obblighi in materia di diritti umani;
- v. a effettuare, in cooperazione con i gruppi LGBT locali, un audit sull'erogazione dei servizi e l'accesso ai servizi e a colmare le lacune individuate introducendo nuove politiche, garantendone la pertinenza e l'efficacia grazie a un monitoraggio regolare.

12. Il Congresso invita la Commissione sulle Questioni di attualità a proseguire la collaborazione con i gruppi di difesa dei diritti delle persone LGBT, quali l'Associazione internazionale di persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali e intersessuate (ILGA Europe), l'Associazione Transgender Europe e la Rete "Rainbow Cities", al fine di continuare a promuovere e a tutelare il rispetto dei diritti delle persone LGBT a livello locale e regionale.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE⁷

1. Tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti. L'orientamento sessuale e l'identità di genere sono riconosciuti tra i motivi di discriminazione vietati. Ciò nonostante, malgrado i numerosi testi internazionali riguardanti le norme in materia di diritti umani, le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) sono vittime di pregiudizi ampiamente radicati, di ostilità e di discriminazioni diffuse in tutta Europa.⁸

2. Non può essere invocato nessun valore culturale, tradizionale o religioso, né qualsivoglia precetto derivante da una 'cultura dominante' per giustificare il discorso dell'odio o qualsiasi altra forma di discriminazione, ivi comprese quelle fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. La criminalizzazione, l'esclusione sociale, la violenza e la marginalizzazione delle persone LGBT sono fenomeni ampiamente diffusi, che occorre contrastare.⁹

3. La protezione e la promozione dei diritti umani è una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di autorità, ma spetta ai governi centrali il ruolo importante di introdurre nei loro ordinamenti le disposizioni legislative atte a combattere la discriminazione, promuovere un'evoluzione positiva nella cultura e negli atteggiamenti e affrontare le cause della disuguaglianza, per la costruzione di una società più giusta e più coesa.

4. Il rapporto del Congresso CG(26)5FINAL sulle buone prassi per l'implementazione dei diritti umani a livello locale e regionale negli Stati membri del Consiglio d'Europa e in altri Stati sottolinea che la protezione dei diritti umani può rivelarsi più efficace grazie a una cooperazione multilivello tra l'amministrazione centrale, le autorità locali e regionali, le agenzie specializzate e le organizzazioni non governative.

5. In considerazione di quanto sopra esposto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a:

a. cooperare con gli enti locali e regionali, le agenzie specializzate, i gruppi di difesa delle persone LGBT e le organizzazioni non governative, al fine di accertarsi che la legislazione rispetti pienamente i diritti umani delle persone LGBT e che le disposizioni legislative a ogni livello si completino e siano di portata globale;

b. ad attuare i vari testi del Consiglio d'Europa volti a promuovere il rispetto dei diritti delle persone LGBT, in particolare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2010)5 sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, le Risoluzioni dell'Assemblea parlamentare n°1728(2010), sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere e n°1948(2013), sulla lotta contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, e le Raccomandazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa contenute nel suo rapporto sul tema "Discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere in Europa".¹⁰

⁷ Si veda nota a piè di pagina 2.

⁸ Risoluzione 1728(2010) dell'Assemblea parlamentare sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.

⁹ Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2010)5 sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

¹⁰ Discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere in Europa, Commissario per i diritti umani, settembre 2011.