



7 luglio 2024

n. 8

# Visita al Parlamento italiano della Relatrice Generale per i diritti delle persone LGBTI dell'APCE, Béatrice FRESKO-ROLFO

*17-18 giugno 2024*

<b>Biografia</b> .....	<b>1</b>	Comitato Diritti umani nel mondo .....	3
<b>Contesto della visita</b> .....	<b>2</b>	<b>Incontri governativi</b> .....	<b>3</b>
<b>Incontri parlamentari</b> .....	<b>2</b>	Ministero dell'Interno.....	3
Commissione Segre.....	2	Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU)4	
Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere.....	2	Dipartimento per le Pari Opportunità e UNAR.....	5

## BIOGRAFIA



Béatrice Fresko-Rolfo (12 febbraio 1969, Monaco, ALDE) è **membro del Consiglio Nazionale del Principato di Monaco dal 2013** e ha ricoperto la carica di **Presidente della Commissione sui Diritti delle Donne e della Famiglia dal 2013 al 2016**.

La sua carriera politica si è contraddistinta per le lotte contro ogni forma di discriminazione e contro la violenza di genere, nonché per il suo impegno per la promozione dell'uguaglianza di genere. Fresko-Rolfo si batte anche per i diritti delle persone con disabilità.

È stata la prima donna nel Principato di Monaco a candidarsi ad un'elezione nazionale in qualità di capolista del partito Horizon Monaco, nel 2013, per poi essere rieletta nel 2018. Il 5 febbraio 2023 è stata eletta per la terza volta al Consiglio Nazionale monegasco con la lista "L'Union" (Union National Monégasque).

Nel 2013 è diventata membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) ed è attualmente Presidente della Delegazione monegasca presso l'APCE. È Vicepresidente del gruppo politico ALDE. **A marzo 2024 è stata nominata Relatrice Generale dell'APCE sui diritti delle persone LGBTI e coordina la Piattaforma Parlamentare per i diritti delle persone LGBTI in Europa.**

In precedenza, dal gennaio 2021 al gennaio 2022, ha presieduto la Sottocommissione sulla Disabilità e la Discriminazione; dall'ottobre 2018 all'ottobre 2020 è stata Relatrice Generale dell'APCE sulla violenza contro le donne.

Fresko-Rolfo è stata relatrice per i rapporti sulla Prevenzione e la Lotta alla violenza contro le donne con disabilità (Risoluzione 2514 (2023), sul Rafforzamento della lotta contro i cosiddetti "delitti d'onore" (Risoluzione 2395 (2021), sui Matrimoni forzati in Europa

(Risoluzione 2233 (2020) e sulle Mutilazioni Genitali Femminili in Europa (Risoluzione 2135 (2016)).

È sposata ed è madre di due figli.

## CONTESTO DELLA VISITA

L'on. Béatrice Fresko-Rolfo è stata incaricata della redazione di un **rapporto**, a nome della Commissione per l'uguaglianza e la non discriminazione dell'APCE, sul tema: **"Prevenire e combattere la violenza e la discriminazione contro le donne LBQ in Europa"**. Il suo rapporto include le donne transgender.

La relazione ha l'obiettivo di verificare lo stato delle misure adottate nei paesi membri del CdE per prevenire e combattere la violenza e la discriminazione nei loro confronti e chiedere che vengano intraprese azioni a livello politico e legislativo. Il rapporto intende esaminare le seguenti variabili: violenza e molestie, discriminazione nell'accesso all'assistenza sanitaria, all'occupazione e all'alloggio, pregiudizio lesbofobico, e la situazione dei genitori LBQ. L'obiettivo finale è quello di esplorare i modi migliori per rafforzare le misure di prevenzione e sostegno, come le campagne di informazione, la formazione dei professionisti e l'accesso alle tutele e alla giustizia, in modo da proteggere meglio le donne LBQ.

In tale contesto è stato deciso di svolgere una visita in Italia, Turchia, Monaco ed altri Stati, al fine di determinare il livello di tutela dei diritti delle donne LBQ sia nei paesi aventi strumenti all'avanguardia, sia in quelli dove il livello di implementazione di tali sistemi potrebbe essere potenziato.

Per la **visita in Italia**, a Roma, sono stati previsti alcuni incontri parlamentari ed altri a livello governativo. Tra questi ultimi, si ricordano quelli con il Ministero dell'Interno: la Direzione Centrale Anticrimine, l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti di Discriminazione) e il Servizio Polizia postale e per la Sicurezza cibernetica. Inoltre, hanno avuto luogo incontri con il CIDU (Comitato Interministeriale per i Diritti Umani), il Dipartimento delle Pari Opportunità e l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali). La relatrice ha inoltre incontrato rappresentanti di diverse **ONG** attive nel settore<sup>1</sup>.

Il programma prevedeva altresì una colazione di lavoro offerta dalla **Presidente della**

**Delegazione italiana presso il Consiglio d'Europa, l'on. Elisabetta Gardini**, alla quale hanno partecipato la **sen. Alessandra Maiorino**, il **sen. Francesco Verducci**, quali componenti della Delegazione italiana presso l'APCE, **l'on. Martina Semenzato** (Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere), e **l'on Paolo Pulciani** (componente della medesima Commissione).

I temi maggiormente discussi sono stati l'individuazione di un'aggravante specifica relativa alla discriminazione di genere, il diritto alla genitorialità delle coppie omosessuali e la configurazione della maternità surrogata come reato universale.

## INCONTRI PARLAMENTARI

### COMMISSIONE SEGRE

La Relatrice Fresko-Rolfo ha incontrato i Vicepresidenti della Commissione straordinaria contro l'intolleranza, il razzismo, l'antisemitismo e l'incitamento all'odio e alla violenza (Commissione Segre), **senatori Francesco Verducci ed Ester Mieli**.

Il sen. Verducci, nell'incontro avvenuto il 17 giugno, ha affrontato i seguenti temi: l'importanza della raccolta dati ai fini della redazione delle indagini ISTAT e UNAR, un accesso meno difficoltoso alle cure mediche per la transizione di genere e l'istituzione di tutele penali contro le discriminazioni verso la comunità LGBT+. Ha poi confermato la presenza di un acceso dibattito parlamentare per migliorare il contrasto all'omotransfobia.

La Vicepresidente Mieli (il giorno successivo) ha ricordato il ciclo di audizioni, svolto dalla Commissione, sui discorsi d'odio legati all'IA, che ha evidenziato come al primo posto degli *hate speech online* vi sono le donne, poi le minoranze e quindi i disabili. In conclusione, ha ricordato che in Italia il contrasto alla violenza e alla discriminazione di qualunque tipo è svolto a 360 gradi.

### COMMISSIONE D'INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO E LA VIOLENZA DI GENERE

Il 18 giugno la Relatrice Fresko-Rolfo ha incontrato la **sen. Elena Leonardi**, Vicepresidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere,

La Vicepresidente Leonardi ha introdotto l'attività svolta dalla Commissione, con particolare riguardo al contrasto alla violenza economica sulle donne.

<sup>1</sup> Tra queste ricordiamo: Non Una Di Meno, Unità globale SOGIESC - Save The Children, Associazione LIBELLULA, Arcigay e Differenza Lesbica.

Ha poi ricordato che persiste una difficoltà da parte delle donne a denunciare i fenomeni di violenza, che nascono principalmente in ambiti relazionali. Per incentivare le denunce si svolgono corsi di formazione sia agli operatori sanitari che a livello di polizia, senza trascurare gli aspetti relativi alla comunicazione. In conclusione, ha auspicato che si possa giungere alla redazione di un testo unico che collazioni e coordini la normativa vigente sul contrasto al femminicidio e alla violenza di genere. Sono stati, inoltre, chiariti i dubbi della Relatrice Fresko-Rolfo in merito ai soggetti a tutela dei quali è possibile l'attivazione del **Codice Rosso**, introdotto in attuazione della **Convenzione di Istanbul**, che non comporta limiti all'applicabilità per le coppie omosessuali, come dimostrano recenti sentenze della magistratura. Inoltre, è stata ricordata l'esistenza di un **Intergruppo parlamentare** per la tutela e la promozione dei diritti delle persone LGBTI+ nonché di un **Tavolo nazionale**, coordinato dal Governo, cui partecipano anche le associazioni di settore (su cui cfr. intervento UNAR).

#### COMITATO DIRITTI UMANI NEL MONDO

L'on. Laura **Boldrini**, **Presidente** del Comitato, istituito nell'ambito della Commissione Affari Esteri della Camera, ha illustrato il quadro generale delle politiche in materia di diritti della comunità LGBTIQ+.

Le principali tematiche affrontate sono state: GPA, lacune normative, *coming out*, adozione. In particolare, sono state evidenziate alcune criticità, quali il *gap* salariale: in generale le donne guadagnano meno degli uomini, quindi una coppia di lesbiche ha minori entrate economiche. Inoltre, nelle carceri mancano spazi appositi per persone LGBTQ+, mentre nel mondo dello sport è problematico il *coming out*. Ricorda altresì che le lesbiche non possono accedere alla fecondazione eterologa in Italia e devono andare all'estero, ma al ritorno, per il riconoscimento dell'altra madre, è necessario avviare la procedura di adozione, che ha tempi lunghi. In conclusione rileva che il sistema non sia pronto per una disciplina della materia, che anche nella precedente legislatura non si è riusciti ad adottare.

#### INCONTRI GOVERNATIVI

##### MINISTERO DELL'INTERNO

La mattina di lunedì 17 giugno sono stati svolti tre incontri

- Direzione Centrale Anticrimine, Tiziana Cencioni, Direttrice dell'Ufficio Affari Generali
- Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti di Discriminazione (OSCAD), Francesca Romana Capaldo, Direttrice

- Servizio Polizia postale e per la Sicurezza cibernetica, Commissario Roberto Giuli

La **Direttrice** dell'Ufficio affari generali della **Direzione anticrimine**, **Tiziana Cencioni**, ha illustrato la struttura e i servizi dell'ufficio e le principali normative che sono applicate ed implementate.

In particolare, ha evidenziato che le forme di violenza contro le persone LBQ sono considerate violenza di genere. Riguarda tutti gli aspetti: familiare, sociale, scolastico, sportivo, lavorativo. Ha sottolineato che la legislazione italiana è all'avanguardia, richiamando l'introduzione del *Codice Rosso* e della legge Roccella (n. 168/2023), che ha completato il quadro degli strumenti normativi per intervenire. Sono poi previste garanzie particolari contro atti persecutori, bullismo, violenza sessuale. Ad esempio, sono individuati "reati spia", ossia quelli che fanno suonare un campanello d'allarme in relazione ai reati di violenza di genere. Anche a questi si possono applicare misure cautelari: l'arresto differito consente di differire di 48 ore l'arresto, se la flagranza di reato emerge dall'esame successivo di videocamere e simili. Ricorda, inoltre, che l'art. 604-ter c.p. prevede l'aggravante della discriminazione, che tutela qualunque vittima di qualunque tipo di discriminazione. La vittima di discriminazione è poi considerata vulnerabile ed ha pertanto diritto a una serie di garanzie e tutele ulteriori. Ricorda, inoltre, l'ammonizione del questore, quale misura di prevenzione adottata prima della commissione del reato. Il questore, su richiesta di una persona che si ritiene vittima di persecuzione, ammonisce il presunto autore invitandolo a cessare determinate condotte, spiegando al soggetto interessato le conseguenze della sua condotta. È poi previsto un percorso trattamentale (*Protocollo Zeus*), attraverso cui il soggetto viene avviato in un centro che fa seguire un percorso di recupero. In questo modo si ottiene l'abbattimento del 90% della recidiva.

La **Direttrice dell'OSCAD**, **Francesca Romana Capaldo**, ha ricordato che l'Osservatorio è stato istituito nell'ambito del dipartimento di pubblica sicurezza, cui **partecipano sia Polizia che Carabinieri**. In particolare, è stata creata una **rete territoriale**, che diversifica la sua attività in formazione, monitoraggio ed analisi e prevenzione del fenomeno. In altri paesi europei **non esistono osservatori** come l'OSCAD, fatta eccezione per la Spagna.

L'Osservatorio presta grande attenzione alla tutela delle vittime, considerate particolarmente vulnerabili. Da luglio 2023 una circolare del Capo della Polizia ha esteso i suoi compiti alla gestione dei rapporti interistituzionali in materia anche di promozione e tutela diritti umani. È stata

inoltre attivata una **casella di posta elettronica**, che può essere utilizzata anche dai cittadini e dalle vittime, anche come ausilio nella presentazione della denuncia, cosa molto utile soprattutto per persone LGBT, che hanno difficoltà nel *coming out*. L'OSCAD ha altresì un protocollo con la **Rete Lenford** (avvocatura per i diritti LGBTI) ed un Memorandum con l'UNAR.

L'Osservatorio raccoglie i dati italiani, che insieme ai dati inviati dagli altri Stati membri dell'OSCE e dalle organizzazioni intergovernative, sono pubblicati sul sito dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, il quale redige un rapporto annuale sui reati d'odio, pubblicato il 16 novembre (giornata internazionale della tolleranza). L'Osservatorio menziona 255 segnalazioni ricevute nel 2024 per discriminazioni generali e 66 nel 2023 per orientamento sessuale. Da questi numeri emerge la tendenza a non denunciare (cd. *under-reporting*) e quindi una necessità di maggiore collaborazione con le associazioni. La direttrice ipotizza che le cause del fenomeno di *under-reporting* possano risiedere nella paura a dichiarare il proprio orientamento sessuale e nella poca fiducia verso le forze di polizia. Per ovviare a ciò si punta sulla **formazione**: circa 60 mila operatori sono stati formati grazie a corsi con *focus* sulle tematiche legate alla comunità LGBTIQ+. Inoltre, le vittime sono accolte in sale protette, dove c'è anche l'assistenza di personale specializzato (psicologo) della polizia di stato. Esiste poi un'app, **youpol**, da cui si può fare una segnalazione anonima collegata alla sala operativa della PS e alle volanti.

Il **Commissario Roberto Giuli del Servizio Polizia postale e per la Sicurezza cibernetica** ha presentato le funzioni del Servizio, che svolge attività di prevenzione e contrasto degli attacchi informatici. Il Servizio include, specificatamente per il contrasto ai reati d'odio, la collaborazione con l'*High-Level Expert Group* della Commissione europea.

Il Commissario ha delineato le principali problematiche nell'approccio al mondo del web. La prevenzione, ha dichiarato, è fondamentale e può essere promossa anche tramite progetti di formazione specifica. Per questa ragione, la polizia postale si è impegnata in un programma di formazione che si svolge con incontri educativi nelle scuole e attraverso la campagna itinerante "*Una vita da social*", nella quale sono stati coinvolti finora 2300 istituti scolastici.

È stata quindi ricordata la base legislativa che viene attivata a protezione dei discorsi d'odio in senso lato, ovvero l'art. 604-*bis* del codice penale, che punisce "*la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale ed etnico, nonché la commissione o istigazione a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*". Questa previsione specifica, risulta integrata, in assenza di una fattispecie di reato che fornisca una normativa omnicomprensiva di *hate speech*, con ipotesi delittuose, quali la diffamazione aggravata dall'uso di internet, le minacce, gli atti persecutori, di cui all'art. 604-*ter*.

Al termine dell'incontro la Relatrice Fresko-Rolfo ha domandato quali fossero delle possibili vie di miglioramento per la protezione dalle discriminazioni per orientamento sessuale. Gli audititi hanno indicato, di comune accordo, la necessità di sensibilizzare maggiormente le piattaforme digitali, aumentare le modalità di collaborazione con la polizia e con *Eurojust*.

### COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI (CIDU)

Nel pomeriggio di lunedì 17 giugno Fresko-Rolfo ha incontrato **Sabrina Ugolini, Presidente del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU)**. Il CIDU è collocato presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), e assicura il coordinamento dell'azione governativa nell'implementazione, il *reporting* ed il *follow-up* degli obblighi previsti dagli accordi internazionali in tema di Diritti Umani.

La Presidente Ugolini ha delineato le principali funzioni e interlocutori del CIDU, quali l'UNAR e l'Oscad sul piano nazionale, mentre a livello internazionale il CdE, l'Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA) e l'ONU. Inoltre, ha menzionato i due Piani d'Azione Nazionali (PAN): il *Piano Nazionale Donne, Pace e Sicurezza* e il *Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani* (BHR). Una recente attività promossa dal CIDU è il secondo *Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani* (2021-2026), all'interno del quale è presente un *focus* teso a migliorare la tutela delle categorie più vulnerabili (donne, minori, persone con disabilità, persone LGBTIQ+, migranti e richiedenti asilo, persone appartenenti a minoranze etniche e religiose), all'interno degli ambienti imprenditoriali.

La Relatrice Fresko Rolfo ha menzionato la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), contenente una raccomandazione tesa al contrasto del fenomeno dell'*hate speech* nei confronti della comunità LGBTIQ+, la quale non risulta tuttavia disciplinata dal legislatore in Italia.

La Presidente Ugolini ha affermato che avrebbe sollevato la tematica nell'ambito della Revisione

Periodica Universale, una procedura d'esame sulla situazione complessiva dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Inoltre, ha garantito che verranno intraprese azioni di incentivazione rivolte alle amministrazioni, al fine di favorire l'adozione di misure specifiche.

## **DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ E UNAR**

Martedì 18 giugno sono stati auditi **Rossana Fabrizio e Claudia Pirisi** del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché i rappresentanti dell'**Ufficio nazionale Antidiscriminazioni razziali (UNAR) – Angese Canavari, Nadan Petrovic e Roberto Berardi**.

Sono state enumerate le varie attività dell'Ufficio, tra cui l'operatività di un **numero verde** per segnalare le discriminazioni, le attività di monitoraggio e prevenzione, le campagne di comunicazione. L'UNAR **informa il Parlamento ed il Governo**, attraverso due **relazioni annuali**, sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché sui progressi e gli ostacoli dell'azione anti discriminazione in Italia.

Inoltre, UNAR è *focal point* per la **Strategia nazionale LGBT+ 2022-2025**. Coordina, inoltre, il **Tavolo Tecnico**, che ha il compito di individuare gli obiettivi, le azioni, gli

strumenti operativi della Strategia nazionale LGBT+, tenuto conto delle indicazioni e delle proposte delle associazioni di settore componenti del **Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBT+**. Quest'ultimo rappresenta il principale strumento di confronto e dialogo con la società civile. È un organo consultivo istituito con decreto ministeriale e composto da **66 associazioni di settore**.

Tra le attività promosse dall'UNAR, di rilevante importanza è stata l'istituzione di **Centri antidiscriminazione per persone LGBT+**, finanziati dal 2020 con 4milioni di euro annui. Le risorse a disposizione, incentivate da ulteriori sovvenzioni europee, hanno contribuito alla diffusione delle attività dei centri in 18 regioni italiane. Si tratta di 46 centri, ai quali si sono rivolte circa 6500 persone, tra cui anche minori. Peraltro, si rileva la difficoltà da parte delle donne a denunciare, con un conseguente *under-reporting*. Viene preannunciato, inoltre, un nuovo piano triennale e un nuovo bando a tutela delle persone LGBT. Infine, si ricorda la realizzazione di progetti con l'Istituto superiore di sanità, tra cui l'istituzione del **portale infotrans.it, il primo a livello europeo**.