

CRIMINI E DISCORSI D'ODIO MOTIVATI DA PREGIUDIZIO ANTI-LGBTI

IL QUADRO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

I FEBBRAIO 2021

AVV. MATTEO BONINI BARALDI, BOLOGNA

WWW.STUDIOBONINIBARALDI.IT



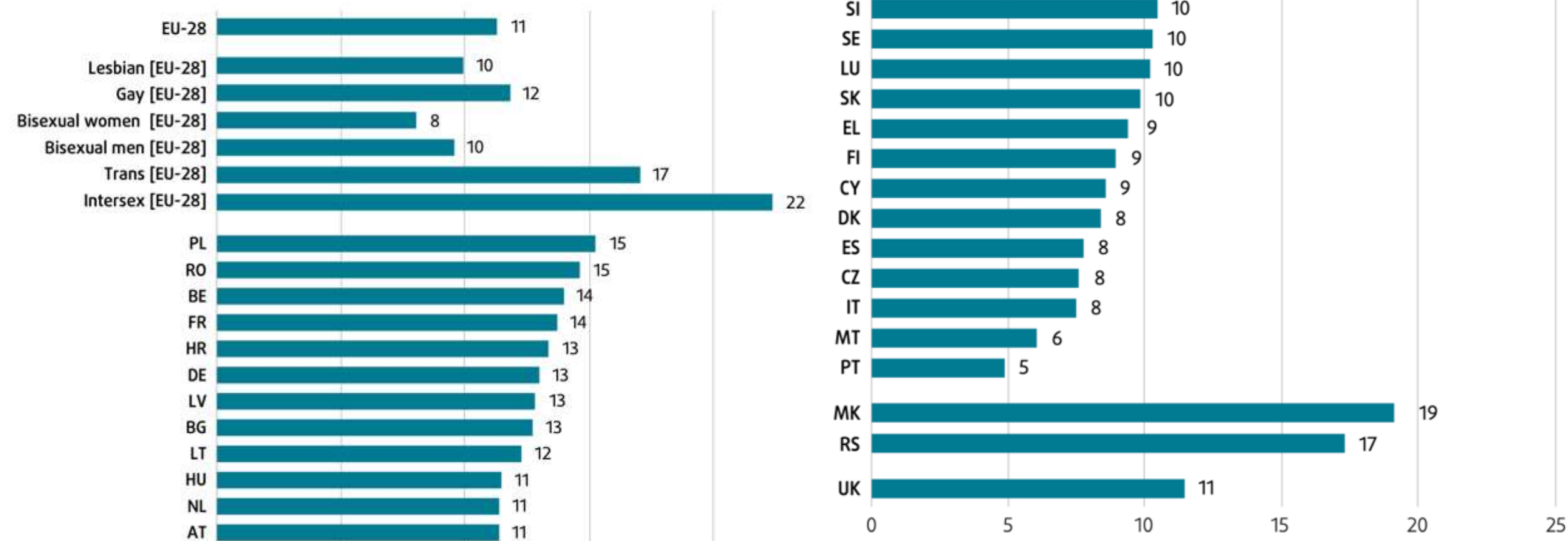
ARGOMENTI

1. Situazione «on the ground» (FRA)
2. Standard di rispetto dei diritti fondamentali e attività di monitoraggio
 1. Consiglio d'Europa (CM, Commissario, Corte, CDDH, ECRI)
 2. OSCE/ODIHR
 3. Unione europea (Decisione quadro razzismo, Direttiva vittime, Risoluzioni PE)
3. Iniziative di «policy»
4. Raccomandazioni

I. LA SITUAZIONE «ON THE GROUND»

- Indagine statistica sulle esperienze della popolazione LGBT: [EU LGBT Survey II - 2020](#)
- Fra le tante domande, l'indagine ha chiesto ai partecipanti se avessero avuto **esperienza di aggressioni fisiche, sessuali e molestie** e se ritenessero che fossero motivate dal loro essere LGBTI
- Le domande non hanno definito forme di «violenza fisica o sessuale», lasciando la possibilità ai partecipanti di prendere in considerazione ogni esperienza che loro stessi abbiano ritenuto di descrivere come un'aggressione fisica o sessuale o entrambe
- Un'aggressione fisica potrebbe riferirsi a uno schiaffo, a essere presi per i capelli, fino a essere strangolati o accoltellati.
- Un'aggressione sessuale potrebbe riferirsi tanto a un contatto sessuale non desiderato, quanto a uno stupro o altre forme di violenza sessuale

Figure 14: Experiencing a physical and/or sexual attack for being LGBTI, in the five years before the survey (%)^{a,b}



I. LA SITUAZIONE «ON THE GROUND»: VIOLENZE

A. VIOLENZE

- 1 su 10 partecipanti (11%) nell'UE è stato **attaccato fisicamente o sessualmente** nei 5 anni precedenti l'indagine per essere LGBTI
- I partecipanti **trans** (17%) e **intersex** (22%) hanno subito attacchi in proporzioni più alte
- Le esperienze di aggressioni fisiche o sessuali sono più comuni tra i **giovani adulti** (età 18-24). In questa fascia di età, il 14% ha fatto esperienza di tali aggressioni nei 5 anni precedenti la rilevazione
- Solo 1 su 5 episodi (21%) di violenza fisica o sessuale è **stato denunciato a autorità** di qualsiasi tipo, inclusa la polizia (14%)

I. LA SITUAZIONE «ON THE GROUND»:VIOLENZE

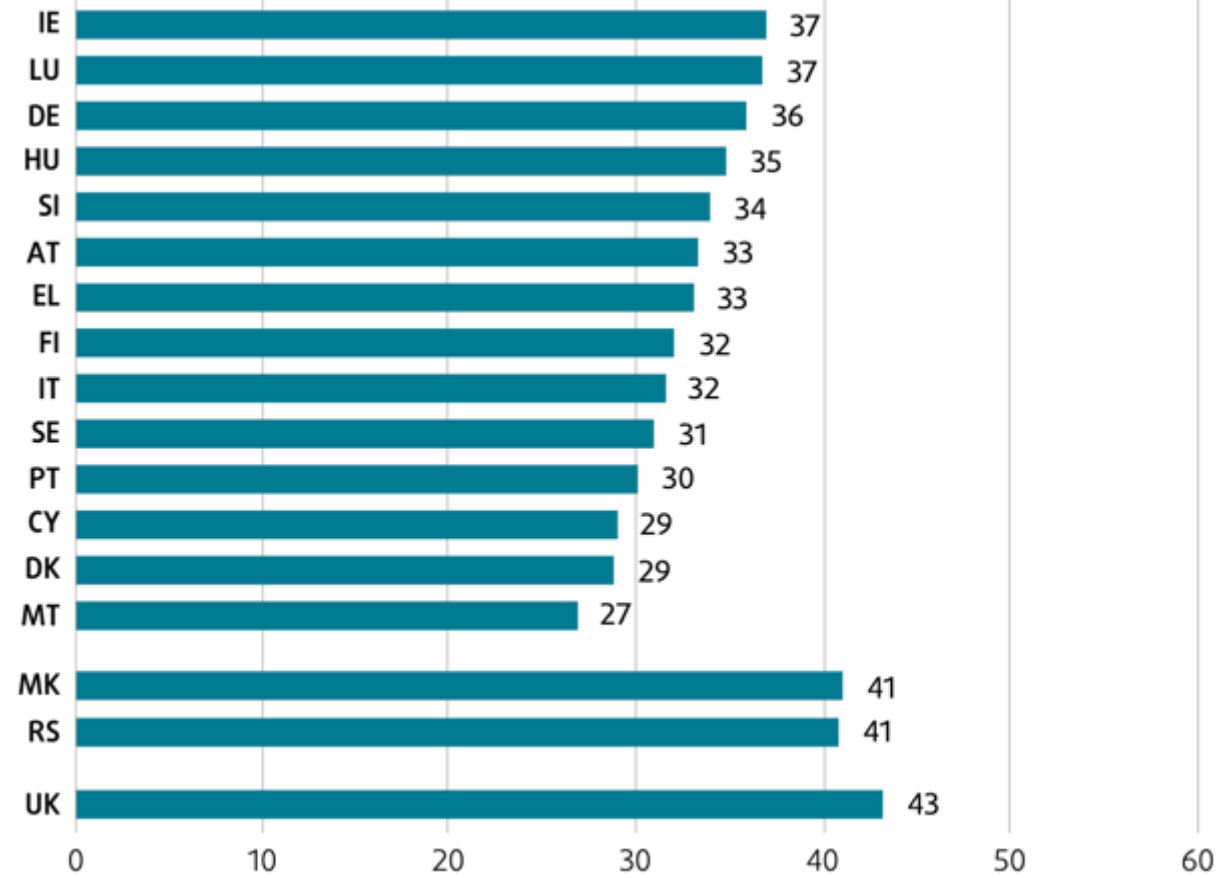
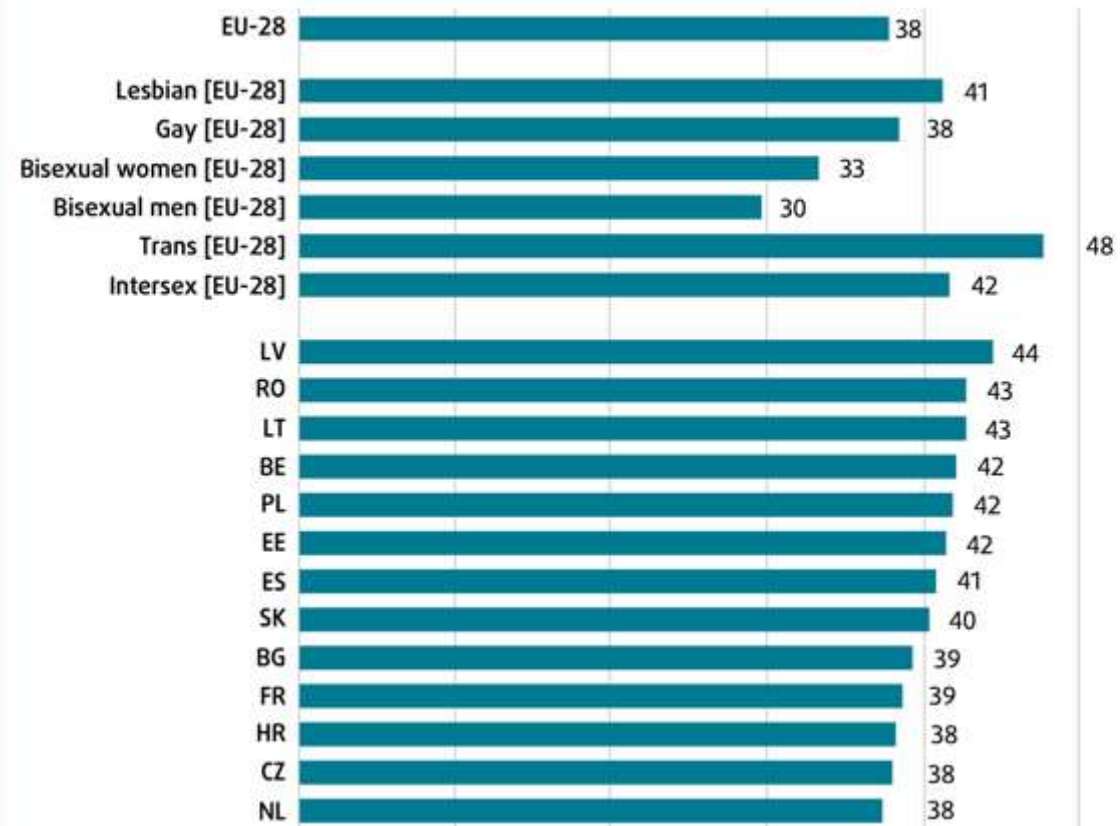
- Rapporto tra **visibilità e violenza**
- Tra gli **uomini bisessuali, partecipanti trans e intersex**, le esperienze di violenza fisica o sessuale sono più fortemente correlate con la loro visibilità nella vita quotidiana.
- Più sono visibili riguardo il loro essere bisessuali, trans o intersex, più sono a rischio di aggressione.
- Al contrario, ci sono **solo piccole differenze in termini statistici negli altri gruppi** di partecipanti, tra coloro che sono molto visibili o non visibili per nulla riguardo l'essere LGBTI.
- L'indagine ha misurato la visibilità su una scala di **quattro categorie**, calcolata in base alle risposte fornite dai partecipanti sulla visibilità dell'essere LGBTI nell'ambito della famiglia, delle amicizie, del vicinato, al lavoro o nell'accesso ai servizi sanitari.
- In particolare, quindi, fra partecipanti **trans** che risultano molto visibili in base a questa scala, il **24%** riporta esperienze di aggressione fisica o sessuale dovuta all'essere trans nei 5 anni precedenti la rilevazione. Parimenti, il **26%** delle persone **intersex** che risultano molto visibili riporta tali esperienze.

I. LA SITUAZIONE «ON THE GROUND»: MOLESTIE

B. MOLESTIE

- L'indagine ha chiesto ai partecipanti se avessero fatto esperienza di situazioni che considerassero offensive o minacciosi, compresi eventi di natura sessuale, in luoghi pubblici o privati; ha chiesto anche se ritenessero tali situazioni motivate dal loro essere LGBTI
- Il questionario non ha usato il termine «molestie» per evitare variazioni nell'interpretazione del significato del termine. Invece, ha chiesto ai partecipanti se avessero fatto esperienza di specifici atti di molestia, come per esempio se qualcuno avesse fatto commenti offensivi o minacciosi di persona, come insultare o ingiuriare; se li avesse minacciati di violenza, compiuto gesti offensivi o minacciosi o guardati in maniera inappropriata; se qualcuno gli avesse gironzolato intorno, avesse fatto appostamenti o li avesse seguiti deliberatamente in modo minaccioso; avesse inviato email o messaggi SMS offensivi o minacciosi o avesse postato commenti offensivi o minacciosi su di loro online, per esempio su FB o Twitter.

Figure 16: Harassment experienced due to being LGBTI, in the 12 months before the survey (%)^{a,b}

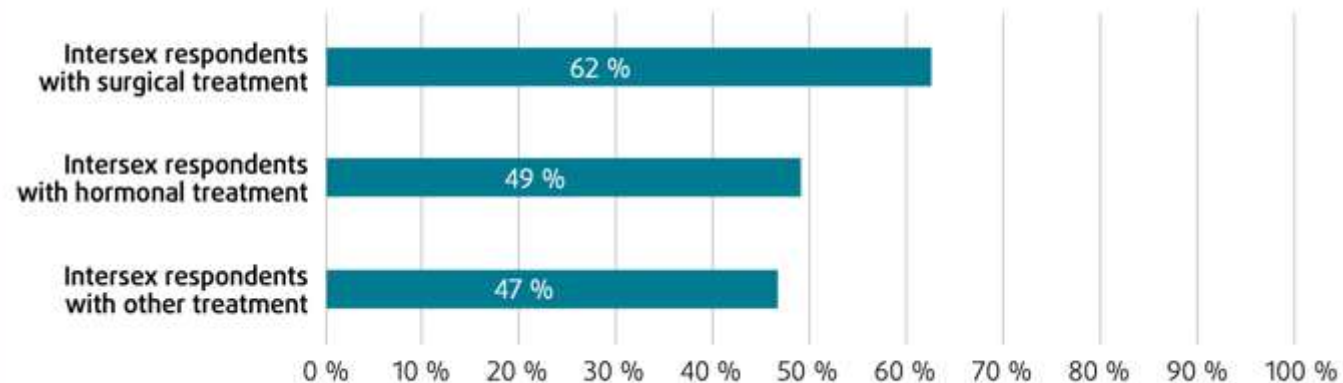


I. LA SITUAZIONE «ON THE GROUND»: MOLESTIE

- Nei 12 mesi precedenti l'indagine, due partecipanti su cinque (38%) ha fatto esperienza di **abusi o molestie** per essere LGBTI.
- Tra tutti i partecipanti LGBTI, le persone **trans** (48%) e **intersex** (42%) riportano le percentuali più alte di molestie.
- Solo il 4% degli episodi è stato **denunciato alla polizia**.
- I risultati sono particolarmente preoccupanti per le fasce d'età più basse (15 -17 e 18 - 24). In media, questi gruppi riportano più frequentemente esperienze di molestie per essere LGBTI nell'anno precedente la rilevazione in tutte le categorie di molestie (47% per i partecipanti di età compresa tra 15 e 17 anni.)
- Inoltre, il 51% dei partecipanti tra i 15 e 17 anni ha affermato che qualcuno della scuola, del college o dell'università ha perpetrato l'episodio più recente di molestie che hanno subito per essere LGBTI. Tali episodi si sono verificati anche a scuola o in cammino per la scuola (42% ha specificato che l'episodio si è verificato a scuola).

MANCANZA DI CONSENSO INFORMATO PER INTERVENTI SU PERSONE INTERSEX

Figure 23: Intersex respondents who say neither they nor their parents gave fully informed consent before first medical treatment or intervention to modify their sex characteristics^{a,b}



Notes: ^a Out of all intersex respondents who have undergone any medical treatment or intervention, to modify their sex characteristics (n=362); weighted results.

^b The presented figure shows respondents who replied to Question IX4: "Have you undergone any medical treatment or intervention, to modify your sex characteristics?" and Question IX5: "Who gave consent before your first medical treatment or intervention to modify your sex characteristics?" and replied 'Yes' or 'No' to Question IX7: "Were you or your parents explained in detail what the medical treatment involves and possible positive or negative consequences?"

Source: FRA, EU-LGBTI II 2019

2.1 GLI STANDARD DI RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI: CONSIGLIO D'EUROPA

Convenzione europea dei Diritti Umani

- Diritto alla **vita** (art. 2), diritto alla **libertà e alla sicurezza** (art. 5)
- **Protezione dall'odio e dalla violenza**: diritto al rispetto della **vita privata e familiare** (art. 8)
- Secondo la **Corte EDU**, gli Stati sono soggetti all'obbligo di **proteggere efficacemente** gli individui dalla «violenza di terzi» poiché **la violenza minaccia l'integrità fisica e la vita privata**.
- L'art. 8 impone agli Stati degli **obblighi positivi** di assicurare ai propri cittadini il diritto ad un **rispetto «effettivo» della loro integrità fisica e morale**.
- **Discorsi d'odio**: nei casi più eclatanti, non rientrano nell'ambito della Convenzione (art. 17, divieto dell'abuso di diritto – «distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione»), altrimenti sono esaminati nelle eccezioni alla libertà di espressione (art. 10).

CRIMINI D'ODIO – ORIENTAMENTI DELLA CORTE EDU

- La Corte EDU ha stabilito in svariati casi che gli Stati membri devono **chiaramente identificare il movente/motivazione** che sta dietro i reati a sfondo razzista o commessi in relazione al credo religioso.
- Tralasciare la «bias motivation» di un reato costituisce una violazione dell'art. 14 della Convenzione (discriminazione).
- Secondo la FRA, la Corte enfatizza la «bias motivation» dietro i crimini d'odio perché, in questi casi, i responsabili di condotte pregiudizievoli contro persone per quello che sono o si pensa che siano trasmette un **messaggio particolarmente umiliante**: che la vittima non sia un individuo con la propria personalità, abilità e esperienza ma semplicemente un **membro anonimo di un gruppo con una sola caratteristica**.
- Il responsabile, pertanto, implicitamente ritiene che i diritti di quel particolare gruppo possano – o addirittura debbano – essere ignorati, in **chiara violazione dei principi fondamentali della democrazia e di uguaglianza**.

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

- Nel 2010, il Comitato dei Ministri ha adottato la prima raccomandazione sulla discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, chiedendo agli Stati membri di **adottare misure legislative per il contrasto ai crimini d'odio** o altri incidenti motivati dall'odio a causa dell'orientamento sessuale o identità di genere della vittima.
- **I. Diritto alla vita, alla sicurezza e alla protezione contro la violenza**

A. I “reati d'odio” e altri episodi motivati dall'odio

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

- I. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le denunce riguardanti presunti reati e altri incidenti per i quali sussistano ragionevoli sospetti per ritenere che siano stati motivati dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere della vittima siano sottoposte ad **indagini efficaci, tempestive e imparziali**;
- Dovrebbero inoltre vigilare affinché sia posta un'attenzione particolare alle indagini riguardanti tali tipi di reati e di incidenti, se il presunto autore è un agente delle forze dell'ordine o qualsiasi altra persona che agisce nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali e affinché i responsabili siano efficacemente perseguiti e, ove necessario, sanzionati, al fine di **evitare qualsiasi forma di impunità**

(SEGUE)

- 2. Gli Stati membri dovrebbero garantire che, nella determinazione della pena, possa costituire **circostanza aggravante** la motivazione legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere.
- 3. Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure appropriate per garantire che le vittime e i testimoni di “reati dell'odio” o di altri incidenti motivati dall'odio basato sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere siano **incoraggiati a denunciare tali reati e incidenti**; a tale scopo, gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per vigilare affinché le varie strutture incaricate dell'applicazione della legge, compreso il sistema giudiziario, dispongano delle **conoscenze e delle competenze** necessarie per identificare tale fattispecie di reato e tali incidenti e fornire adeguata **assistenza e sostegno alle vittime** e ai testimoni.

(SEGUE)

- 4. Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure appropriate per garantire la sicurezza e la dignità di ogni **persona detenuta** in un carcere o in altro modo privata della libertà, ivi comprese le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali e segnatamente prevedere **misure di protezione contro le aggressioni fisiche, lo stupro e altre forme di abuso sessuale**, sia da parte di altri detenuti, che del personale del carcere; dovrebbero ugualmente essere prese delle disposizioni destinate a tutelare e rispettare adeguatamente l'identità di genere delle persone transgender.
- 5. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché siano **raccolti e analizzati i dati** pertinenti riguardanti la diffusione e la natura delle discriminazioni e dell'intolleranza fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, in particolare per quanto concerne i “reati dell'odio” e gli incidenti ispirati dall'odio motivato dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.

COMMISSARIO COE DIRITTI UMANI

- **I diritti LGBTI sono diritti umani:** secondo il Commissario, «nessun valore culturale, tradizionale o religioso, né le opinioni dominanti della maggioranza, possono giustificare crimini violenti o la discriminazione contro le persone LGBTI»
- Non si tratta di diritti speciali o aggiuntivi: semplicemente garantire i medesimi diritti umani di cui godono tutti
- Nel caso *Identoba e altri c. Georgia* (12 maggio 2015), la Corte EDU ha statuito che episodi di violenza commessi contro persone LGBTI in occasione di una marcia del gay pride costituiscono una violazione del diritto a non essere sottoposti a tortura o trattamenti inumani e degradanti (art. 3 della CEDU)
- Ha chiarito anche che gli Stati parte della Convenzione hanno un **obbligo di protezione nei confronti delle persone LGBTI**, il che comporta anche **l'obbligo di espletare indagini e azioni giudiziarie effettive nei confronti dei responsabili**

COMMISSARIO COE DIRITTI UMANI:

«ASSICURARE ALLA GIUSTIZIA I RESPONSABILI DI CRIMINI D'ODIO INVIA UN FORTE SEGNALE CHE LE AUTORITÀ NON TOLLERERANNO ODIO, VIOLENZA E DISCRIMINAZIONE CONTRO LE PERSONE LGBTI»

- Gli Stati devono **assicurare l'esistenza** di un **«robusto quadro giuridico sanzionatorio** per eliminare la discriminazione e contrastare la violenza e i discorsi d'odio motivati dal pregiudizio contro l'orientamento sessuale e l'identità di genere di una persona».
- Nel 2016, circa metà degli Stati membri del CoE prevedono sanzioni penali per atti di violenza motivati dall'orientamento sessuale della vittima. Secondo il Commissario, «questo è un passo nella giusta direzione.
- **«Tutti gli Stati membri dovrebbero adottare leggi che inequivocabilmente proibiscono la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere in tutti gli ambiti della vita, così come leggi che criminalizzano i reati commessi sulla base di odio omofobico e transfobico, e considerare tali moventi come circostanze aggravanti».**

COMMISSARIO COE DIRITTI UMANI

- E' anche di importanza critica che le autorità nazionali applichino effettivamente tali leggi. Nel caso *Identoba e altri c. Georgia*, la Corte EDU ha stabilito che gli Stati hanno «un dovere di adottare ogni misura ragionevole per portare alla luce possibili moventi discriminatori» nelle indagini riguardanti violenze contro persone LGBTI.
- Per superare le **difficoltà pratiche**, il Commissario suggerisce **formazione specifica alle autorità** di polizia e giudiziarie, **protezione delle vittime** specialmente all'atto di sporgere denuncia, riportando esempi quali «speciali unità di contatto nella polizia per migliorare la relazione con la comunità LGBTI»

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

B. I “discorsi d’odio”

- 6. Gli Stati membri dovrebbero **adottare le misure adeguate per combattere qualsiasi forma di espressione**, in particolare nei mass media e su internet, che possa essere ragionevolmente compresa come elemento **suscettibile di fomentare, propagandare o promuovere l’odio o altre forme di discriminazione** nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali o transessuali.
- Tale “discorso dell’odio” **dovrebbe essere vietato e condannato pubblicamente in qualsiasi circostanza**. Tutte le misure adottate dovrebbero rispettare il diritto fondamentale alla libertà di espressione, conformemente all’Articolo 10 della Convenzione e alla giurisprudenza della Corte.

(SEGUE)

- 7. Gli Stati membri dovrebbero **sensibilizzare le autorità e gli enti pubblici a ogni livello** al dovere e alla responsabilità di astenersi da dichiarazioni, in particolare dinanzi ai mass-media, che possano ragionevolmente essere interpretate come suscettibili di legittimare tali atteggiamenti di odio o discriminatori.
- 8. Le autorità pubbliche e altri rappresentanti dello Stato dovrebbero essere incoraggiati a **promuovere la tolleranza e il rispetto dei diritti umani delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali** ogni qualvolta avviano un dialogo con i principali rappresentanti della società civile, in particolare con le organizzazioni dei media e quelle sportive, con le organizzazioni politiche e le comunità religiose.

DISCORSI D'ODIO

- La precedente **Raccomandazione N. R97(20) del 1997** contiene una serie di **principi per il contrasto ai discorsi d'odio**
- Specifica che specifiche forme di discorso d'odio possono essere “talmente **offensive nei confronti di individui o gruppi** da non godere del livello di protezione garantito dall'art. 10 della CEDU ad altre forme di espressione”.
- Si tratta dei casi in cui i **discorsi d'odio sono finalizzati all'annientamento o ingiustificata limitazione dei diritti e delle libertà** previste dalla Convenzione.

(SEGUE) CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

- La giurisprudenza della Corte EDU indica che l'esercizio della **libertà di espressione** comporta corrispondenti “diritti e **responsabilità**” (*Handyside v. the United Kingdom*, No. 5493/72, 7 dicembre 1976, para. 49)
- Espressioni che chiaramente integrano **discorsi d'odio non godono della protezione di cui all'art. 10 CEDU** (*Jersild v. Denmark*, No. 15890/89, 23 settembre 1994, para. 35; ECtHR, *Norwood v. UK*, No. 23131/03, 16 novembre 2004)
- Diversamente opinando si attribuirebbe un **esercizio “irresponsabile” della “libertà di espressione**, pregiudicando la **dignità e la sicurezza**” di alcune **parti della popolazione** (ECtHR, *Féret v. Belgium*, No. 15615/07, 16 luglio 2009, para. 73)
- In particolare riguardo **discorsi d'odio omofobici**, nel caso *Vejdeland e altri c. Svezia* (9 febbraio 2012) la Corte ha stabilito che il discorso d'odio omofobico non può essere protetto come libera espressione (*free speech*)

(SEGUE) CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

- **Fattori** presi in considerazione dalla Corte nell'esame del caso concreto:
 - Contesto politico o sociale di particolare tensione
 - Incitamento o giustificazione, diretti o indiretti, di violenza, odio o intolleranza (in particolare quando si tratti di affermazioni generali o che comunichino negatività nei confronti di interi gruppi etnici, religiosi o altri gruppi)
 - Il modo in cui le affermazioni sono state fatte e la loro capacità – diretta o indiretta – di condurre a conseguenze pregiudizievoli
 - In tutti i casi, la Corte ha sempre esaminato l'interazione tra tutti i vari fattori piuttosto che prenderli in considerazione isolatamente
 - La Corte considera anche se le misure adottate avverso le affermazioni fossero sproporzionate e se fosse stato possibile contrastarle attraverso rimedi civili o di altra natura

CONVENZIONE DI ISTANBUL

CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLA PREVENZIONE E LA LOTTA CONTRO LA VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE E LA VIOLENZA DOMESTICA

- Aperta alla firma nel 2011 e entrata in vigore nel 2014, è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che crea un **quadro giuridico completo per proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza**, e di prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica. La Convenzione istituisce anche un meccanismo di controllo specifico ("GREVIO") al fine di garantire l'effettiva attuazione delle sue disposizioni dalle Parti.
- Definizioni: art. 3 – **«con il termine “genere” ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini»**
- Art. 4, c.3: L'attuazione delle disposizioni della Convenzione, in particolare le misure destinate a tutelare i diritti delle vittime, deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata su... **sexso, genere, orientamento sessuale, identità di genere**
- La Convenzione è uno strumento chiave per la protezione delle donne, comprese le donne lesbiche e le donne trans, in particolare quelle vittime di violenza di genere e di violenza domestica.

MONITORAGGIO: **CDDH** E **ECRI**

CDDH (Comitato Direttivo per i Diritti Umani del Comitato dei Ministri) dal 1976 conduce il lavoro intergovernativo alla luce degli standard del CoE e della giurisprudenza della Corte

- Con riguardo all'attuazione della Raccomandazione CM 2010/5, un primo **report del 2013** segnala criticamente che gli Stati membri hanno prestato più attenzione alla ricostruzione della situazione giuridica esistente, piuttosto che a «**misure proattive**, quali formazione e awareness raising» e che le misure proposte «spesso non formano parte di un **pacchetto di politiche intersettoriali ad ampio raggio**, che includano il livello nazionale e quelli locali» (Report on the implementation of Recommendation CM/Rec(2010)5- CM(2013)36 add2, 2 maggio 2013, par. 8)
- CDDH secondo **Report del 2019** sull'attuazione della Raccomandazione 2010/5:
 - «assicurare la formulazione di imputazioni con riguardo ai crimini d'odio quando fattori come orientamento sessuale o identità di genere sono identificati come motori di pregiudizio è ancora un'area per ulteriori miglioramenti.
 - Nonostante sviluppi normativi positivi, l'attuazione in pratica rimane una sfida.
 - In particolare, il numero di indagini connesse ai fattori **LGBT** è basso secondo quanto riportato»

ECRI – COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA

- Come parte del proprio mandato contro l'intolleranza e la discriminazione, **dal 2012 ha cominciato a esaminare la protezione offerta alle persone LGBTI** (ECRI 2012, *Information document on the fifth monitoring cycle of the European Commission against Racism and Intolerance*)
- **GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 15 ON COMBATING HATE SPEECH (2015)**
- **ECRI Country Monitoring on Italy (1997 – 2001 – 2005 – 2011 – 2014 – 2016)**

**ECRI CONCLUSIONI SULL'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI RIVOLTE
ALL'ITALIA SOGGETTE A INTERIM FOLLOW-UP
ADOTTATE IL 3 APRILE 2019**

- 2. «Nel suo report sull'Italia del **quinto ciclo di monitoraggio**, ECRI aveva raccomandato che le autorità nazionali implementassero nelle scuole di ogni grado, nel quadro dell'attuazione della L. 107/2015 sulla «buona scuola» o nel contesto della Strategia Nazionale LGBT, **misure per promuovere tolleranza e rispetto reciproci a scuola, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.**
- In particolare, tali misure **dovrebbero fornire a tutti gli studenti le informazioni, la tutela e il sostegno** di cui necessitano al fine di essere in grado **vivere in armonia al loro orientamento sessuale e alla loro identità di genere.**
- Le autorità italiane hanno informato ECRI di una serie di misure adottate fin dal 2016 come parte dell'attuazione della L. 107/2015 sulla «buona scuola», al fine di promuovere tolleranza e rispetto reciproci a scuola.

(SEGUE)

- Tuttavia, tutte **le misure concepite** per fornire a tutti gli studenti le informazioni, la tutela e il sostegno di cui necessitano al fine di essere in grado vivere in armonia al loro orientamento sessuale e alla loro identità di genere **rimangono del tutto volontarie e, nella maggioranza dei casi, sono basate sull'iniziativa di associazioni del terzo settore**, ancorché sia vero che tali associazioni possano ricevere finanziamenti ministeriali e locali per la promozione di tali attività.
- Oltretutto, tali tipi di attività extracurricolari continuano ad affrontare **forte resistenza** da parte di alcuni genitori, scuole e autorità regionali responsabili per l'organizzazione della formazione. Iniziative per promuovere la tolleranza e il rispetto tra i generi sono state **spesso apertamente criticate e, di conseguenza, abbandonate**.
- Come già rilevato nel report del 2016 sull'Italia, data tale situazione, **i programmi extracurricolari che coinvolgono insegnanti e studenti esclusivamente su base volontaria non sono sufficienti ad affrontare la sfida e possono addirittura essere controproduitivi**.
- In conclusione, ECRI considera che **la propria raccomandazione è stata implementata solo parzialmente**.

2.2 OSCE/ODHIR (I)

- L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e il suo Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODHIR) conducono **attività per il contrasto dei crimini e dei discorsi d'odio**
- OSCE/ODHIR produce una **relazione annuale sui crimini d'odio**, che dal 2014 ha assunto le forme di un **sito web con risorse interattive** dedicato all'**Hate Crime Reporting**

<https://hatecrime.osce.org>

- Secondo le informazioni raccolte e pubblicate, i reati e gli episodi contro le persone LGBT sono spesso caratterizzati da **un alto livello di crudeltà e brutalità**, fino a ricomprendere gravi aggressioni, tortura, mutilazione, castrazione, violenze sessuali. Molti risultano nella morte. Possono anche prendere la forma di danneggiamento alla proprietà, insulti o aggressioni verbali, minacce e intimidazione (OSCE/ODHIR, *Hate crimes in the OSCE region: incident and responses. Annual report for 2012*, Warsaw, 2013).

2.2 OSCE/ODHIR (2)

- Le informazioni raccolte da ODHIR provengono dai **dati ufficiali forniti dalle autorità nazionali**
- Le relazioni annuali di ODHIR richiamano costantemente l'attenzione sulla **cronica mancanza di dati completi e affidabili sui reati** commessi con un «bias motive» ovvero un movente basato sul pregiudizio
- Nel tentativo di migliorare i meccanismi di raccolta dati a livello nazionale e di comparabilità a livello internazionale, ODHIR ha pubblicato:
 - *Hate crime data collection and monitoring: A practical guide – 2014*: sottolinea specificamente che l'underreporting da parte delle vittime LGBT può essere correlato alla paura di rivelare la propria identità
 - *Prosecuting hate crimes: A practical guide – 2014*: i crimini d'odio contro le persone LGBT sono un «serio problema» ovunque nell'area OSCE.

2.2 OSCE/ODHIR (3)

- Report crimini d'odio 2019: <https://hatecrime.osce.org/infocus/2019-hate-crime-data-now-available>
- Definizioni: <https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>
- Omofobia: <https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-other-groups-sexual-orientation-or-gender-identity>

2.3 GLI STANDARD DI RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI: UNIONE EUROPEA

- I Trattati: Secondo l'articolo 2 del TUE, il principio di non discriminazione costituisce uno dei valori fondamentali dell'Unione. A norma dell'articolo 10 del TFUE, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni l'Unione deve combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
 - Articoli 1, 10, 21 e 47 della Carta: diritto alla **dignità umana**; libertà di **pensiero, coscienza e religione**; **parità di trattamento**; **rimedi effettivi e giusto processo**.
- Numerosi studi e ricerche, iniziative di policy



DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES
POLICY DEPARTMENT C
 CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS



- Constitutional Affairs
- Justice, Freedom and Security
- Gender Equality
- Legal and Parliamentary Affairs
- Petitions

The European legal framework on hate speech, blasphemy and its interaction with freedom of expression

LIBE

EN



2015

STUDY
 Requested by the LIBE committee



Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches



Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs
 Directorate-General for Internal Policies
 PE 655.135 - July 2020

EN

JUSTICE



Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives



EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



I. DECISIONE QUADRO 2008/913/GAI, DEL CONSIGLIO, DEL 28 NOVEMBRE 2008, SULLA LOTTA CONTRO TALUNE FORME ED ESPRESSIONI DI RAZZISMO E XENOFOBIA MEDIANTE IL DIRITTO PENALE

- La Decisione quadro è la normativa principale che definisce un **approccio unitario, basato sul diritto penale**, al razzismo e alla xenofobia, riproponendosi di assicurare che le stesse condotte siano considerate come reati in tutti gli Stati Membri dell'UE.
- E' attualmente ristretta a «razza, colore, religione, ascendenza, religione o credo, origine nazionale o etnica».
- Tuttavia, come si vedrà, nell'adozione a livello interno della Decisione quadro alcuni Stati Membri hanno **esteso la protezione** assicurata alle vittime di discriminazione sulla base di altri fattori, tra cui orientamento sessuale e identità di genere.
- Secondo la FRA e il PE, «per ottemperare al principio di non discriminazione **sarebbe appropriato includere tutti i fattori** di discriminazione previsti dall'art. 21 della Carta UE dei diritti fondamentali – tra cui l'orientamento sessuale – nelle norme di diritto penale. Questo assisterebbe nell'affrontare il **problema della gerarchia dei fattori**».

II. DIRETTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 25 OTTOBRE 2012 , CHE ISTITUISCE NORME MINIME IN MATERIA DI DIRITTI, ASSISTENZA E PROTEZIONE DELLE VITTIME DI REATO

- La **Direttiva Vittime** include l'orientamento sessuale, l'identità e la manifestazione di genere quali caratteristiche personali delle vittime ricomprese nel proprio campo di applicazione.
- La direttiva sancisce (cons. 9) che «un reato è non solo un torto alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime. Come tali, le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni di sorta»
- Fa obbligo agli Stati di introdurre «valutazioni individuali» delle vittime al fine di garantire loro riconoscimento, rispetto e un trattamento dignitoso, protezione e sostegno, accesso alla giustizia e risarcimento («giustizia riparativa»).

III. RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 4 FEBBRAIO 2014 SULLA TABELLA DI MARCIA DELL'UE CONTRO L'OMOFOBIA E LA DISCRIMINAZIONE LEGATA ALL'ORIENTAMENTO SESSUALE E ALL'IDENTITÀ DI GENERE

- (i) nell'attuare la direttiva 2012/29/UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato(12), la Commissione dovrebbe **monitorare e fornire assistenza agli Stati membri** relativamente ai problemi specifici legati all'orientamento sessuale, all'identità di genere e all'espressione di genere, in particolare **qualora i reati siano motivati da pregiudizi o discriminazioni che potrebbero essere correlati alle caratteristiche personali delle vittime;**
- ii) la Commissione dovrebbe proporre una **rifusione della decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia** mediante il diritto penale **includendo altre forme di reati generati dall'odio e di incitamento all'odio, ivi comprese quelle fondate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere;**

(SEGUE)

- iii) la Commissione dovrebbe **agevolare, di concerto con le agenzie competenti, lo scambio di buone prassi tra gli Stati membri** per quanto riguarda la **formazione e l'istruzione delle forze di polizia, della magistratura inquirente, dei giudici e degli operatori dei servizi di assistenza alle vittime;**
- iv) **l'Agenzia per i diritti fondamentali dovrebbe assistere gli Stati membri nel migliorare la raccolta di dati comparabili** riguardo ai reati d'odio di matrice omofobica e transfobica;
- v) **gli Stati membri dovrebbero registrare i reati generati dall'odio commessi contro persone LGBT e indagare al riguardo, nonché adottare legislazioni penali che vietino l'istigazione all'odio sulla base dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere**

3. INIZIATIVE DI «POLICY»

- Il **Gruppo UE di Alto Livello sul contrasto al razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza** si riunisce dal 2016 per identificare modalità concrete di lotta all'odio e all'intolleranza più efficaci negli Stati membri, compresi i fenomeni contro le persone LGBTI.
- Il Gruppo si propone come una piattaforma per sostenere gli sforzi europei e nazionali nel garantire l'efficace attuazione della normativa di settore e nell'istituire politiche effettive per la prevenzione e il contrasto ai crimini e ai discorsi d'odio. Ciò avviene mediante discussioni tematiche sulle lacune, le sfide e le possibili risposte, la promozione dello scambio di buone pratiche, lo sviluppo di documenti di guida e indirizzo e il rafforzamento di cooperazione e sinergie tra soggetti interessati.
- Il Gruppo ha richiesto alla FRA di coordinare uno specifico sottogruppo al fine di sviluppare metodologie per incoraggiare le denunce, la registrazione e la raccolta di dati sui crimini d'odio. Questo può aiutare le autorità nazionali a migliorare le proprie procedure di raccolta dati, sostenere la cooperazione tra varie agenzie e migliorare la collaborazione con la società civile.

3. INIZIATIVE DI «POLICY»

- Varie iniziative concrete hanno riguardato: **formazione** sui crimini d'odio, **accesso alla giustizia**, supporto e **protezione per le vittime**, **registrazione dei crimini d'odio**.
- Un **documento di indirizzo («guidance note»)** sull'**applicazione pratica della Decisione Quadro** è stato adottato in occasione del suo decimo anniversario (2018), per assistere le autorità nazionali ad affrontare criticità comuni nell'attuazione pratica della normativa e per assicurare indagini, azioni giudiziarie e sentenze efficaci «on the ground»
- Dati raccolti tramite indagini statistiche, come quelli presentati in apertura, forniscono utili informazioni sulla natura e l'estensione dei fenomeni, assistono nell'identificazione delle sottopopolazioni a rischio e nella predisposizione di informazione e supporto alle vittime
- I dati assistono anche nel popolare gli indicatori richiesti dai **Sustainable Development Goals dell'ONU**, in termini di esperienze delle persone LGBTI. Alcuni indicatori sulle molestie e la violenza sono stati adottati come parte di una raccolta che contribuisce a formare il **LGBTI Inclusion Index** sviluppato da UNDP e Banca Mondiale (2018).

3. INIZIATIVE DI «POLICY»

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 26 NOVEMBRE 2020 SULLA SITUAZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'UNIONE EUROPEA – RELAZIONE ANNUALE 2018-2019

- (punto 11): **condanna i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio, nonché la discriminazione basata su qualsiasi motivazione, come la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche, l'appartenenza a una minoranza, la disabilità, l'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione del genere o le caratteristiche sessuali;**
- ribadisce la preoccupazione relativa al fatto che **l'incitamento all'odio online** continui a essere una questione diffusa e urgente;
- mette in guardia contro la crescente diffusione e la normalizzazione dell'incitamento all'odio e delle diverse forme di razzismo, come l'islamofobia, l'antiziganismo, l'antisemitismo e il razzismo contro le persone nere e di colore, in numerosi Stati membri, favorite dall'ascesa di movimenti estremisti e dalla loro retorica, così come dai rappresentanti di governo o dai leader politici di taluni Stati membri, che **ricorrono alla retorica dell'odio, diffondendo incitamenti al razzismo, alla xenofobia e contro le persone LGBTI;**

(SEGUE)

- esprime **preoccupazione per la riluttanza delle vittime a denunciare reati generati dall'odio alla luce delle garanzie insufficienti e dell'incapacità delle autorità di condurre indagini adeguate e ottenere condanne per i reati generati dall'odio** negli Stati membri;
- sottolinea la **necessità di incoraggiare le vittime a denunciare i reati generati dall'odio o le discriminazioni**, nonché di agevolare tale processo, e di fornire loro protezione e sostegno adeguati;
- ricorda che **gli Stati membri dovrebbero assicurare che ogni caso di incitamento all'odio e ogni reato generato dall'odio sia registrato, sottoposto a indagine, perseguito e giudicato in modo efficace**;
- invita la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali a **proseguire l'attività di monitoraggio dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio negli Stati membri**, e a presentare relazioni periodiche sui casi e sulle tendenze in materia

BUONE PRASSI / RACCOMANDAZIONI

Tavola rotonda FRA – Napoli 2010 ‘Addressing stereotypes and hate crime targeting lesbian, gay, bisexual and transgender people’

- Sviluppare modalità alternative di denuncia e monitoraggio – ad esempio tramite organizzazioni LGBTI, altre autorità pubbliche quali scuole o servizi sanitari; denuncia anonima o da parte di terzi attraverso gruppi di supporto di comunità
- Prevedere stanziamenti adeguati (finanziari e di risorse umane) per il contrasto ai reati anti LGBTI
- Riconoscere le organizzazioni LGBTI quali ‘specialisti’ detentori di particolare know-how nel settore
- Assicurare il rispetto della privacy e affrontare il nodo dell’outing forzato
- Sostenere le strutture nello sporgere querela o denuncia e nell’accompagnamento delle vittime
- Apprendere dalle esperienze in tema di violenza domestica per esempio riguardo l’immediata ricollocazione in strutture protette
- Favorire la comunicazione diretta tra magistratura inquirente e altri attori chiave quali polizia locale e la magistratura giudicante



When hate becomes crime

Hate crime: what it is and the legal framework against it

by Stefano Chirico*, Lucia Gori** and Ilaria Esposito**

*Director of OSCAD Secretariat **OSCAD Secretariat

Editing: Mauro Valeri

Graphic design and typesetting: Fabio Caratella

CONTENTS

1. Introduction by Vittorio Rizzo	2	5. Bias indicators	10
2. Hate crimes	4	6. The legal framework	13
3. Hate speech	6	7. OSCAD	18
4. Victims by Elisabetta Mancini	8		

Edition by

POLIZIA MODERNA



National police monthly magazine

*English translation provided by the interpreter service
of the Central Directorate of Criminal Police.*

*Printed in 2020 at the printer
of Central Criminal Police Directorate
Viale dell'arte n. 81 - 00144 ROMA
Tel. 0646541669*

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

www.studioboninibaraldi.it