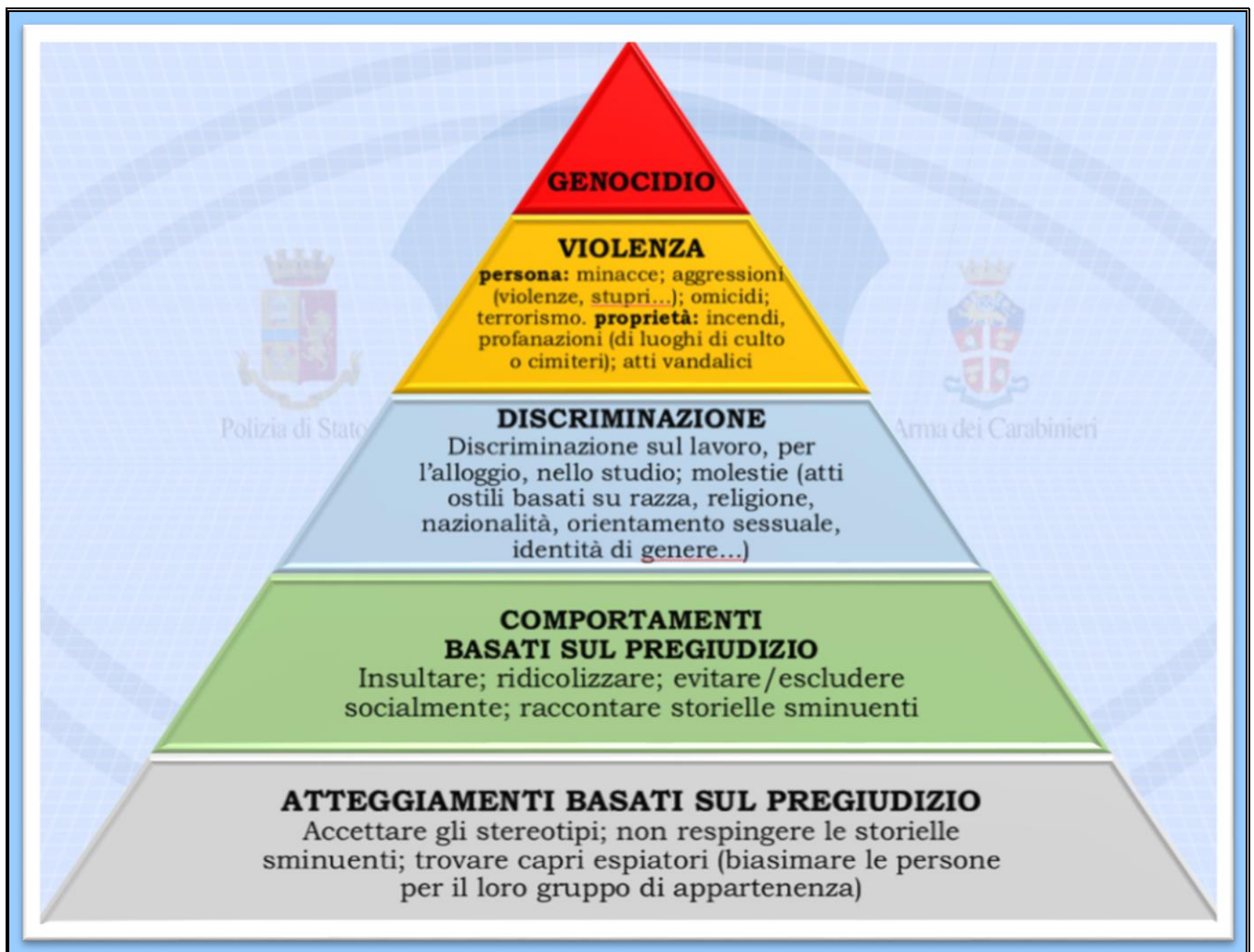


# **AUDIZIONE DEL PREFETTO VITTORIO RIZZI SUL FENOMENO DEI DISCORSI D'ODIO IN ITALIA**



**COMMISSIONE STRAORDINARIA  
PER IL CONTRASTO DEI FENOMENI DI INTOLLERANZA, RAZZISMO,  
ANTISEMITISMO E ISTIGAZIONE ALL'ODIO E ALLA VIOLENZA**

**(22 GIUGNO 2021)**

## INDICE

1.	L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) ed il contrasto a crimini e discorsi d'odio	pag.3
1.1	Costituzione e componenti	pag.3
1.2	Obiettivi e attività	pag.3
2.	Il contrasto dell'under-reporting	pag.3
3.	Il monitoraggio	pag.4
4.	La formazione ed il contrasto dell'under-recording	pag.9
5.	La partecipazione a gruppi di lavoro e fori europei ed internazionali	pag.13
6.	L'attività di sensibilizzazione/divulgazione	pag.14
7.	I riconoscimenti	pag.16
8.	Il contrasto all'antisemitismo (approfondimento)	pag.16
8.1	Le iniziative sul piano internazionale	pag.16
8.2	Il monitoraggio dell'antisemitismo	pag.18
8.3	La collaborazione con l'UCEI	pag.20
8.3.1	Iniziative realizzate	pag.20
8.3.2	Iniziative in itinere	pag.21
8.4	Le altre iniziative sul piano nazionale	pag.21
9.	L'Hate Speech o discorso d'odio (approfondimento)	pag.22
9.1	Definizione	pag.22
9.2	L'Hate Speech online	pag.22
9.3	La normativa di contrasto	pag.23
9.3.1	La normativa italiana	pag.24
9.3.2	La normativa UE/internazionale	pag.25
9.3.2.1	La decisione quadro 2008/913/GAI	pag.26
9.3.2.2	Il Protocollo addizionale alla Convenzione sul <i>cybercrime</i>	pag.27
9.4	L'approccio USA	pag.28
9.5	Le criticità legate all'attività di contrasto	pag.28
9.6	La collaborazione sul piano UE/internazionale	pag.29
9.7	La collaborazione interistituzionale ed il ruolo della società civile	pag.30

# 1. L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) ed il contrasto a crimini e discorsi d'odio

## 1.1 Costituzione e componenti

L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) è un organismo interforze **istituito**, con decreto del Capo della Polizia, nel **settembre del 2010**, per rispondere operativamente alla domanda di sicurezza delle persone appartenenti a "categorie vulnerabili", mettendo a sistema e dando ulteriore impulso alle attività svolte dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri in materia di **prevenzione e contrasto dei crimini d'odio** (o *hate crimes*, ossia reati motivati dal pregiudizio che l'autore nutre nei confronti di una o più *caratteristiche protette* della vittima: origine etnica o "razziale", convinzioni religiose, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità e così via).

L'OSCAD, incardinato nell'ambito del Dipartimento della PS - Direzione Centrale della Polizia Criminale, è presieduto dal Vice Direttore Generale della PS - Direttore Centrale della Polizia Criminale ed è composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e delle articolazioni dipartimentali competenti per materia.

## 1.2 Obiettivi e attività

Gli **obiettivi prioritari** dell'OSCAD, tra di essi strettamente **interconnessi**, sono:

- **agevolare le denunce** di crimini d'odio, in modo da contrastare efficacemente il fenomeno del **c.d. *under-reporting*** (ossia la scarsità di denunce) e, quindi, favorirne l'emersione;
- **attivare un efficace monitoraggio**, anche attraverso un'attenta analisi delle fonti aperte;
- **sensibilizzare/formare/aggiornare** costantemente gli operatori delle Forze di polizia, per affrontare il fenomeno del **c.d. *under-recording*** (il mancato riconoscimento della componente discriminatoria del reato).

## 2. Il contrasto dell'under-reporting

Allo scopo di contrastare il fenomeno dell'*under-reporting*, è stato attivato un **indirizzo di posta elettronica ([oscad@dcpc.interno.it](mailto:oscad@dcpc.interno.it))** destinato alla ricezione di segnalazioni da parte di istituzioni, associazioni o privati cittadini (anche in forma anonima) e sono state realizzate una serie di iniziative volte alla diffusione della conoscenza dell'OSCAD, a partire dalla realizzazione di pagine dedicate sui **siti**

**internet** della Polizia di Stato<sup>1</sup> e dell'Arma dei Carabinieri<sup>2</sup>, nonché sul sito del Ministero dell'Interno<sup>3</sup>, dove, oltre ad informazioni su organizzazione ed attività dell'OSCAD, sono stati resi disponibili i dati relativi alle segnalazioni gestite dall'Osservatorio, quelli annualmente comunicati all'OSCE (attraverso il link <http://hatecrime.osce.org/italy>), che provvede annualmente alla più completa raccolta di dati sugli hate crimes a livello internazionale, nonché materiali di interesse (di cui al successivo paragrafo 4).

Le segnalazioni ricevute, nonché quelle ricavate dall'analisi delle fonti aperte, vengono inoltrate ai competenti uffici della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri, chiedendo ulteriori elementi di informazione in merito e/o interventi mirati; a loro volta, le Forze di polizia inoltrano d'iniziativa all'OSCAD segnalazioni relative ai casi trattati.

### 3. Il monitoraggio

Tale flusso informativo alimenta un apposito sistema di monitoraggio gestito dall'Osservatorio che, nel tempo, è divenuto un imprescindibile punto di riferimento – a livello nazionale ed internazionale – in materia di monitoraggio ed analisi dei crimini d'odio.

#### Dati relativi alle segnalazioni gestite dall'OSCAD (2010-2020)\*

<b>A. Totale segnalazioni (crimini/discorsi d'odio – reati non discr. – discr. non reato)</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
27	193	125	419	455	409	275	135	516	639	532	<b>3.725</b>

<b>B. Segnalazioni relative a crimini o discorsi d'odio (tutti gli ambiti)</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
12	82	64	237	252	242	160	106	374	535	405	<b>2.469</b>

Di cui:

<b>B.1 Segnalazioni relative a crimini o discorsi d'odio per razza/etnia/nazionalità</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
8	51	32	143	161	176	83	49	194	252	189	<b>1.338</b>

<sup>1</sup><https://www.poliziadistato.it/articolo/osservatorio-per-la-sicurezza-contro-gli-atti-discriminatori-oscad>.

<sup>2</sup><http://www.carabinieri.it/cittadino/servizi/osservatorio-per-la-sicurezza-contro-gli-atti-discriminatori-oscad>.

<sup>3</sup> <https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad>.

<b>B.2 Segnalazioni relative a crimini o discorsi d'odio per credo religioso</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
1	21	13	40	58	21	25	17	101	105	138	<b>540</b>

<b>B.3 Segnalazioni relative a crimini o discorsi d'odio per orientamento sessuale</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
3	8	13	46	27	20	20	14	48	95	49	<b>343</b>

<b>B.4 Segnalazioni relative a crimini o discorsi d'odio per identità di genere</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
0	1	2	2	2	2	2	2	2	10	5	<b>30</b>

<b>B.5 Segnalazioni relative a crimini o discorsi d'odio per disabilità</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
0	1	4	6	4	23	30	24	30	95	35	<b>252</b>

Si evidenzia che la somma dei reati di cui alle lettere B1+B2+B3+B4+B5 non corrisponde al totale reati di cui alla lettera B per la presenza di segnalazioni relative a cc.dd. **discriminazioni multiple**, ossia concernenti più ambiti discriminatori (ad esempio: **un'aggressione** ai danni di una persona di colore omosessuale corrisponderà a **due ambiti discriminatori**, *razza* ed orientamento sessuale).

<b>C. Segnalazioni relative a reati NON discriminatori o discriminazioni NON reato</b>											
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot.
15	111	61	182	203	167	115	29	142	104	96	<b>1.225</b>

**\*N.B.** Per quanto attiene ai dati relativi al **2020**, si evidenzia che si tratta di **dati non consolidati**, ossia passibili di aggiornamenti conseguenti ad eventuali sviluppi investigativi con particolare riferimento ai **31 casi tuttora in trattazione**.

I valori di cui alla lettera A, corrispondono alla somma di quelli di cui alle lettere B+C+ i 31 casi in trattazione.

A partire dal 2014 (dati 2013), OSCAD elabora il **contributo del Dipartimento della P.S. per la citata raccolta annuale** dei dati sui crimini d'odio effettuata dall'**OSCE**.

A tal fine, vengono trasmessi i **dati ufficiali SDI** (Sistema d'Indagine) del CED interforze relativi ai reati con finalità discriminatorie che hanno **“copertura normativa”**<sup>4</sup>, ossia quelli di matrice etnico-razziale, nazionale, religiosa e nei confronti di appartenenti a minoranze linguistiche nazionali, nonché quelli commessi nei confronti di persone disabili. Alcuni limiti di tipo normativo e strutturale, rendono attualmente **impossibile distinguere le specifiche finalità discriminatorie** (ad esempio: quante violazioni riguardino, rispettivamente, “razza”, etnia, nazionalità e religione e, in riferimento a tale ultimo contesto, quante siano riferibili ad antisemitismo, islamofobia, odio anticristiano...). Tali dati, vengono **integrati** con quelli relativi al monitoraggio effettuato **dall'OSCAD** sulle segnalazioni pervenute **in materia di orientamento sessuale ed identità di genere** (ambiti privi di specifica copertura normativa). Di seguito, si riportano i **dati comunicati da OSCAD all'OSCE e pubblicati sul relativo sito internet** (<http://hatecrime.osce.org/italy>).

**Totale crimini d'odio pubblicati dall'OSCE\***  
**(<http://hatecrime.osce.org/italy>)**

Tipo di reato (Categoria OSCE)	Numero di reati			
	2016	2017	2018	2019
Omicidio	0	0	1	1
Aggressione fisica	109	201	205	241
Incitamento alla violenza	0	337	232	310
Furto/Rapina	24	49	112	87
Furto con scasso	0	0	0	0
Danno materiale	16	41	85	75
Incendio doloso	0	4	0	1
Profanazione di tomba	114	130	188	152
Attacco contro i luoghi di culto	0	44	50	42
Turbativa della quiete pubblica	5	71	61	58
Atti di vandalismo	5	8	15	21
Minacce/Comportamento minaccioso	73	136	142	117
Altro	390	27	20	14
<b>Totale</b>	<b>736</b>	<b>1.048</b>	<b>1.111</b>	<b>1.119</b>

\* I dati relativi al 2020 verranno pubblicati dall'OSCE il prossimo mese di novembre.

<sup>4</sup> Prevista dalle leggi Reale (L. 654/75) e Mancino (D.L. 122/93, convertito con L. 205/93), come modificate dal D.Lgs 21/2018.

**Crimini d'odio pubblicati dall'OSCE in ambito razziale e religioso**  
**(<http://hatecrime.osce.org/italy>)**

Tipo di reato (Categoria OSCE)	Numero di reati			
	2016	2017	2018	2019
Omicidio	0	0	1	0
Aggressione fisica	28	119	88	104
Incitamento alla violenza	0	337	220	271
Furto/Rapina	10	2	45	36
Furto con scasso	0	0	0	0
Danno materiale	14	15	53	45
Incendio doloso	0	4	0	1
Profanazione di tomba	114	130	188	152
Attacco contro i luoghi di culto	0	44	50	42
Turbativa della quiete pubblica	4	68	49	55
Atti di vandalismo	4	6	5	11
Minacce/Comportamento minaccioso	62	94	88	79
<i>Altro</i>	258	9	14	9
<b>Totale</b>	<b>494</b>	<b>828</b>	<b>801</b>	<b>805</b>

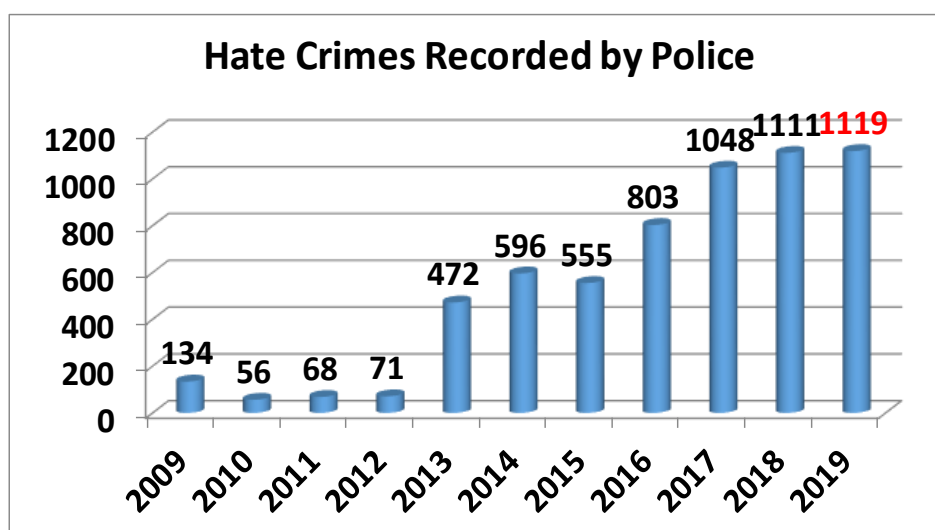
**Crimini d'odio per orientamento sessuale ed identità di genere**  
**pubblicati dall'OSCE (<http://hatecrime.osce.org/italy>)**

Tipo di reato (Categoria OSCE)	Numero di reati			
	2016	2017	2018	2019
Omicidio	0	0	0	0
Aggressione fisica	27	28	43	41
Incitamento alla violenza	0	0	5	30
Furto/Rapina	1	14	14	3
Furto con scasso	0	0	0	0
Danno materiale	2	0	1	4
Incendio doloso	0	0	0	0
Profanazione di tomba	0	0	0	0
Attacco contro i luoghi di culto	0	0	0	0
Turbativa della quiete pubblica	0	0	2	1
Atti di vandalismo	1	2	3	10
Minacce/Comportamento minaccioso	6	19	30	17
<i>Altro</i>	1	0	2	1
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>107</b>

**Crimini d'odio per disabilità pubblicati dall'OSCE**  
**(<http://hatecrime.osce.org/italy>)**

Tipo di reato (Categoria OSCE)	Numero di reati			
	2016	2017	2018	2019
Omicidio	0	0	0	1
Aggressione fisica	54	54	74	96
Incitamento alla violenza	0	0	7	9
Furto/Rapina	13	33	53	48
Furto con scasso	0	0	0	0
Danno materiale	0	26	31	26
Incendio doloso	0	0	0	0
Profanazione di tomba	0	0	0	0
Attacco contro i luoghi di culto	0	0	0	0
Turbativa della quiete pubblica	1	3	10	2
Atti di vandalismo	0	0	7	0
Minacce/Comportamento minaccioso	5	23	24	21
Altro	131	18	4	4
<b>Totale</b>	<b>204</b>	<b>157</b>	<b>210</b>	<b>207</b>

Alla luce di quanto sottolineato anche in termini di eterogeneità, i dati comunicati all'OSCE **non forniscono un quadro avente valore statistico** sul fenomeno; pertanto, il **sensibile incremento dei casi complessivamente segnalati** all'organizzazione internazionale, **non è correlabile statisticamente ad un proporzionale aumento** dei crimini d'odio nel nostro Paese, ma, piuttosto ad un significativo **miglioramento del sistema di monitoraggio**.



**Andamento dei dati comunicati all'OSCE (2009-2019).**

L'OSCAD è stato coinvolto nella procedura a partire dal 2014 (dati 2013).



In ogni caso, occorre evidenziare che la **raccolta dei dati** sui crimini d'odio presenta – **anche a livello internazionale – numerose criticità** alle quali, da tempo, si sta cercando di porre rimedio attraverso gruppi di lavoro istituiti *ad hoc* per verificare la possibilità di adottare metodologie di raccolta dati condivise; d'altro canto, sul piano nazionale, si sta verificando la possibilità di intervenire attraverso criteri procedurali, che attengono precipuamente alle modalità di inserimento dei dati nel sistema.

Da ultimo, è opportuno evidenziare che, nel mese di marzo 2021 – in linea con gli specifici impegni in materia di pubblicazione di dati sugli *hate crimes* da tempo assunti, in campo internazionale, dal nostro Paese<sup>5</sup> – **i dati relativi alle segnalazioni gestite dall'OSCAD e i dati sui crimini d'odio comunicati all'OSCE sono stati pubblicati sul sito internet del Ministero dell'Interno**<sup>6</sup>.

#### **4. La formazione ed il contrasto dell'under-recording**

La formazione riveste, da sempre, una **particolare importanza** nell'ambito delle iniziative dell'OSCAD.

Solo tramite un'accorta programmazione delle attività formative è, infatti, possibile realizzare una più efficace e capillare opera di sensibilizzazione/formazione/aggiornamento del personale di polizia, indispensabile al fine di incrementarne la capacità di risposta operativa al fenomeno, a partire dal riconoscimento della componente discriminatoria del reato (contrasto all'*under-recording*) e – soprattutto – trasmettere, in modo inequivocabile, il messaggio che **la cultura del rispetto per i diritti umani e una sempre maggiore efficacia nella prevenzione e nel contrasto dei reati di matrice discriminatoria costituiscono priorità strategiche dell'Amministrazione**.

Allo scopo di garantire un'offerta didattica aggiornata e multidisciplinare, sono state attivate e sempre più **intensificate le relazioni** con numerosi **stakeholder istituzionali e della società civile**, con i quali sono state realizzate numerose attività formative congiunte: l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (UNAR, l'*equality body* italiano con il quale OSCAD, nel 2011, ha

---

<sup>5</sup> Ad esempio, nel contesto OSCE, ai sensi della Decisione del Consiglio dei Ministri n.9/09, gli Stati partecipanti si sono, tra l'altro, impegnati a: "Raccogliere, conservare e divulgare dati e statistiche ... sui crimini ispirati dall'odio".

<sup>6</sup> <https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori-commissioni-e-centri-coordinamento/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad/monitoraggio-dei-crimini-dodio>; [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/presentazione\\_dati.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/presentazione_dati.pdf)

sottoscritto un apposito protocollo di intesa); il Servizio LGBT del Comune di Torino, capofila della “Rete Ready”<sup>7</sup>; “Amnesty International – Italia”; “Polis Aperta”<sup>8</sup>; “Rete Lenford”<sup>9</sup>; “Cospe”<sup>10</sup>; “Lunaria”<sup>11</sup>.

**Alla data del 31 dicembre 2020**, sono state complessivamente formate:

- **in presenza**, attraverso seminari direttamente organizzati dalla segreteria OSCAD, oltre **11.100** unità;
- **in presenza**, tramite personale formato dalla Segreteria OSCAD (formazione di formatori e conseguente formazione a cascata), oltre **9.800** unità;
- tramite moduli **on-line** realizzati dall’OSCAD oltre **13.300** unità;

**per un totale di oltre 34.200 operatori formati.**

Il pacchetto formativo *base* è stato via via ottimizzato; dopo le prime attività sperimentali del 2012/2013, realizzate in collaborazione con l’UNAR, a partire dal 2014 sono state, altresì, regolarmente coinvolte Amnesty International Italia per il focus sui “Diritti Umani” e l’ONG Rete Lenford per quello su “Le persone LGBTI e le attività di polizia”.

Con l’obiettivo di migliorare costantemente l’offerta formativa – e a riprova della sempre crescente attenzione riservata dall’Amministrazione alla tematica – d’intesa con la Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione, a partire dal 2017, è stata concordata una revisione dei piani degli studi per i corsi di base dei diversi ruoli della Polizia di Stato. Per i corsi vice ispettori, con l’introduzione della materia “Pedagogia interculturale – Diritti Umani – Reati a matrice discriminatoria”, gli iniziali 6 periodi didattici sono stati ampliati a 27, mentre per i corsi allievi agenti i periodi didattici sono stati portati da 6 a 8.

Nell’ambito della pianificazione delle attività relative all’**aggiornamento professionale** del personale della Polizia di Stato, **per il 2012 ed il 2017, le materie di interesse OSCAD** – ossia la prevenzione ed il contrasto dei crimini d’odio ed il ruolo dell’Osservatorio – d’intesa con la Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione, sono

---

<sup>7</sup> Rete Nazionale delle Pubbliche Amministrazioni Anti Discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

<sup>8</sup> Associazione LGBTI di appartenenti a Forze di polizia e Forze armate.

<sup>9</sup> “Avvocatura per i diritti LGBT – Rete Lenford”: associazione di avvocati esperti nei diritti LGBTI.

<sup>10</sup> “Cooperazione per lo sviluppo dei paesi emergenti”, associazione molto attiva in materia di antirazzismo.

<sup>11</sup> Associazione impegnata nella promozione sociale e nell’antirazzismo.

state inserite **tra le cc.dd. “tematiche di interesse generale”** destinate a **tutto il personale della Polizia di Stato**.

**Nel 2021**, quale evoluzione delle iniziative formative del 2012 e del 2017, è stata organizzata una **giornata formativa di interesse generale denominata “Quando l’odio diventa reato”**, nel cui ambito sono proposti appositi moduli formativi OSCAD.

Oltre ai tre moduli elaborati nell’ambito della progettualità “Facing all the facts” (“Cos’è un crimine d’odio”, “Gli indicatori di pregiudizio (Bias Indicators<sup>12</sup>)” e “Le vittime vulnerabili”), di cui si dirà meglio più avanti, un quarto modulo è dedicato alla **profilazione etnico-razziale discriminatoria**, ossia al fenomeno – alla particolare attenzione nel contesto UE/internazionale<sup>13</sup> – per il quale le persone appartenenti a cc.dd. minoranze etniche o religiose visibili, cioè riconoscibili in quanto tali, vengono sottoposte sproporzionatamente a controlli e perquisizioni da parte delle forze di polizia, senza che ciò si traduca in risultati operativi, e con il rischio che generi sfiducia, contrasti e a volte scontri violenti tra quelle comunità e le forze dell’ordine.

Allo scopo di rendere sempre più capillare l’attività formativa, sia in presenza che online, si è provveduto a:

- organizzare seminari di **formazione per formatori** per funzionari ed ispettori in servizio presso gli istituti di istruzione della Polizia di Stato (2018);
- predisporre ed aggiornare costantemente, a partire dal 2015, **moduli formativi online** su piattaforme Daitnet (per la Polizia di Stato) e SISFOR<sup>14</sup> (interforze).

Per quanto attiene alla formazione online, OSCAD ha contribuito alla elaborazione per **CEPOL<sup>15</sup>** di un **corso sui crimini d’odio** in lingua inglese ([https://enet.cepol.europa.eu/index.php?id=online-courses&no\\_cache=1](https://enet.cepol.europa.eu/index.php?id=online-courses&no_cache=1)).

---

<sup>12</sup> Ossia, elementi e circostanze che possono dimostrare la matrice discriminatoria di un reato.

<sup>13</sup> Si vedano, al riguardo: la **“Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulle proteste contro il razzismo a seguito della morte di George Floyd (2020/2685(RSP))”**; il **“Piano d’azione UE contro il razzismo 2020-2025”** del 18 settembre 2020; la **“Raccomandazione generale no. 36: Prevenire e combattere la profilazione razziale da parte degli operatori delle forze di polizia”** del 24 novembre 2020, realizzata dal Comitato per l’eliminazione della discriminazione razziale (**CERD**), l’organismo ONU che monitora l’adempimento, da parte degli Stati, degli obblighi previsti nella Convenzione internazionale per l’eliminazione della discriminazione razziale (**ICERD**).

<sup>14</sup> Sistema di formazione on-line delle Forze dell’Ordine.

<sup>15</sup> Agenzia dell’UE per la formazione delle Forze di polizia.

A partire dal mese di marzo 2021, un rappresentante della segreteria OSCAD partecipa al **“Gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali”<sup>16</sup> di CEPOL**, attivato allo scopo di supportare le strategie dell’Agenzia circa la formazione sui diritti fondamentali, i crimini d’odio e le questioni correlate e collaborare nell’integrazione dei diritti fondamentali quale tema trasversale a tutte le attività formative CEPOL.

Numerose sono state le **iniziative formative interforze**:

- realizzazione, nell’ambito della **“Strategia nazionale LGBTI”<sup>17</sup>**, di un articolato piano pluriennale (2014-2016) di attività formative interforze di livello nazionale o regionale – definite in collaborazione con il Servizio LGBT del Comune di Torino – da erogare al personale delle Forze di polizia per un più efficace contrasto all’omotransfobia;
- partecipazione a **vari progetti europei** per la formazione in presenza del personale di polizia in tema di prevenzione e contrasto degli hate crimes (tra gli altri: *PRISM*, *Experience Crime*, *Come Forward*, *Policing Hate Crimes Against LGBTI Persons*);
- quanto alle progettualità internazionali, deve essere evidenziata, in modo particolare, la partecipazione, dal 2016 al 2019, al progetto europeo **“Facing all the facts”<sup>18</sup>** in collaborazione con la ONG **“CEJI – Un contributo ebraico per un’Europa inclusiva”**, partner capofila, in materia di formazione e monitoraggio dei reati di matrice discriminatoria. Nell’ambito dell’iniziativa, è stato realizzato un corso on line per le forze di polizia composto da tre moduli: **“Cos’è un crimine d’odio”**, **“Gli indicatori di pregiudizio (*Bias Indicators*)”<sup>19</sup>** e **“Le vittime vulnerabili”**, nonché sei approfondimenti sugli indicatori di pregiudizio in materia di: antisemitismo; islamofobia; omotransfobia; antigipsismo; odio contro i migranti; disabilità. È stata inoltre pubblicata un’approfondita ricerca, effettuata dall’esperta di livello internazionale dott.ssa Joanna PERRY, sui sistemi di raccolta e monitoraggio dei dati, dove, per la prima volta, vengono evidenziati punti di forza e limiti del sistema italiano;
- la collaborazione con l’**OSCE** è particolarmente intensa anche in ambito formativo. Sono state, infatti, realizzate diverse iniziative nell’ambito della progettualità **TAHCLE (*Training Against Hate Crimes for Law Enforcement*)** tesa alla formazione di formatori per la prevenzione ed il contrasto dei crimini d’odio: a livello nazionale nel 2014 e nel 2018 e a livello regionale, in Lombardia, nel 2017.

---

<sup>16</sup> *Expert Group on Fundamental Rights*.

<sup>17</sup> Adottata dall’Italia ai fini dell’attuazione della Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa CM/REC (2010)5 e coordinata, sul piano nazionale, dall’UNAR.

<sup>18</sup> <https://www.facingfacts.eu/connecting-on-hate-crime/>; <https://www.facingfacts.eu/italy-systems-map-it/>.

<sup>19</sup> Ossia, elementi e circostanze che possono dimostrare la matrice discriminatoria di un reato.

## 5. La partecipazione a gruppi di lavoro e fori europei ed internazionali

L'attività dell'Osservatorio si qualifica anche per la partecipazione a **gruppi di lavoro e fori europei ed internazionali** concernenti le materie di specifica competenza. Al riguardo, le seguenti attività sono state particolarmente significative:

- **partecipazione al “Gruppo di alto livello contro razzismo, xenofobia ed altre forme di intolleranza” della Commissione Europea<sup>20</sup>**, istituito a giugno 2016, nonché ai vari **tavoli di lavoro tematici** attivati, nell'ambito del Gruppo, su: antisemitismo; odio anti musulmano/islamofobia; raccolta dei dati; hate speech online; supporto ed l'assistenza alle vittime; formazione;
- partecipazione, nel 2019, ad un meeting di esperti in materia di contrasto all'islamofobia, organizzato dall'OSCE e dalla Ong “Muslim dialogue network”, teso alla revisione della bozza di guida pratica OSCE “Comprendere i crimini d'odio di matrice anti musulmana ed affrontare i bisogni in tema di sicurezza delle comunità musulmane”, successivamente pubblicata sul sito dell'Organizzazione<sup>21</sup>;
- organizzazione in collaborazione con il Consiglio d'Europa, nel 2015, di un meeting internazionale in materia di antidiscriminazione, con uno specifico focus sulle tematiche Rom, Sinti e Caminanti;
- partecipazione al **Gruppo di lavoro sui crimini d'odio coordinato dalla FRA (Fundamental Rights Agency, Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE)**, nel cui ambito l'OSCAD ha avuto la co-leadership del sottogruppo dedicato alla formazione. In questo contesto l'**OSCAD** è stato inserito, quale **buona prassi nazionale**, all'interno di un apposito *Compendio* riepilogativo delle eccellenze europee per il contrasto ai crimini d'odio (2014 -2016)<sup>22</sup>.

**Tale impegno è proseguito anche nel 2020 e sta continuando nel 2021, con modalità virtuali**, tenuto conto della pandemia.

---

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=51025](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025).

<sup>21</sup> <https://www.osce.org/odihr/muslim-security-guide>: *Understanding Anti-Muslim Hate Crimes - Addressing the Security Needs of Muslim Communities: A Practical Guide*.

<sup>22</sup> [http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices?countries\\_eu=All&&page=1](http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices?countries_eu=All&&page=1);

<http://fra.europa.eu/en/promising-practices/observatory-security-against-acts-discrimination-OSCAD>.

Al riguardo, si segnala la partecipazione ai seguenti eventi:

- III meeting del working group sull’antisemitismo della Commissione Europea (17 giugno 2020);
- IV meeting del working group sull’odio anti musulmano della Commissione Europea (18 giugno 2020);
- meeting OSCE sui “Difensori dei diritti umani” (9-10 novembre 2020);
- meeting annuale dei punti di contatto OSCE (16-17-18 novembre 2020);
- conferenza del Consiglio Europeo “Antisemitismo online – il ruolo della prevenzione e dell’educazione nel combattere il discorso d’odio antisemita” (18 novembre 2020);
- meeting nell’ambito del progetto OSCE sulle vittime di crimini d’odio – EstAR (8-9-10 settembre; 26 novembre 2020);
- conferenza OSCE e INHS<sup>23</sup> “Hate, Democracy and Human Rights” (2-3 dicembre 2020);
- evento di lancio della guida OSCE “Comprendere i crimini d’odio di matrice anti musulmana ed affrontare i bisogni in tema di sicurezza delle comunità musulmane”, alla cui revisione ha preso parte anche OSCAD (8 dicembre 2020);
- VIII meeting del “Gruppo di alto livello contro razzismo, xenofobia ed altre forme di intolleranza” della Commissione Europea<sup>24</sup> (14 dicembre 2020).
- Il meeting del working group sulla registrazione, raccolta dati e facilitazione delle denunce di crimini d’odio della Commissione Europea (18 gennaio 2021).
- I meeting del working group sulla formazione e sviluppo delle capacità per le forze di polizia della Commissione Europea (24 e 25 marzo 2021).

## 6. L’attività di sensibilizzazione/divulgazione

**Il 21 gennaio 2020**, è stato organizzato, presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in Roma – alla presenza, tra gli altri, del Ministro dell’Interno, del Ministro per le pari opportunità e del Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza – il convegno dal titolo “**Le vittime dell’odio**”, che ha costituito un momento di riflessione al fine di promuovere la cultura dell’inclusione e contrastare ogni forma di razzismo. Il convegno è stato strutturato in diversi *panel*, ciascuno dei quali dedicato ad una particolare tipologia di discriminazione: razza-etnia, credo religioso, orientamento sessuale, disabilità. In ogni sessione si sono alternati momenti di riflessione proposti da esperti, anche di livello internazionale, stralci di video e testimonianze di vittime.

---

<sup>23</sup> International Network for Hate Studies.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=51025](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025).

È stato realizzato l'inserto "**Quando l'odio diventa reato - caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes**", pubblicato all'interno del mensile ufficiale della Polizia di Stato "Polizia Moderna" del mese di **gennaio 2020** e presentato nell'ambito del citato evento "Le vittime dell'odio". L'inserto costituisce uno strumento informativo, di facile lettura, per meglio comprendere crimini e discorsi d'odio, le loro caratteristiche e specificità, gli indicatori di pregiudizio, le vittime vulnerabili e la normativa di riferimento, sia a livello nazionale che internazionale.

L'elaborato è stato pubblicato, **in italiano ed in inglese**, sui siti istituzionali del Ministero dell'Interno<sup>25</sup>, della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, ne è stata data ampia diffusione tra le Forze di polizia ed è stato inoltrato, nella versione in inglese, a tutti gli *stakeholder* europei ed internazionali, facendo registrare particolare apprezzamento – ed impegno alla veicolazione del documento nell'ambito dei rispettivi network – da parte del Segretario Generale **Interpol**, Jürgen STOCK, del Direttore esecutivo di **Europol**, Catherine DE BOLLE, del Direttore esecutivo di **Cepol**, Detlef SCHRÖEDER, e del Direttore della **FRA**, Michael O'FLAHERTY,.

È stato realizzato l'inserto "**L'odio contro le persone disabili**" ("Polizia Moderna" numero di **ottobre 2020**) – pubblicato, **in italiano ed in inglese**, sui siti istituzionali<sup>26</sup> e diffuso tra le Forze di polizia e gli *stakeholders* italiani ed internazionali – quale occasione di riflessione e di arricchimento su una tematica particolarmente delicata e con l'obiettivo di fornire agli operatori di polizia strumenti pratici per riconoscere e contrastare nel modo più efficace i reati commessi nei confronti delle persone disabili.

**Il 7 dicembre 2018**, è stata presentata alla stampa la "**Breve guida dell'ebraismo per gli operatori di Polizia**", elaborata d'intesa con l'UCEI (Unione delle Comunità Ebraiche Italiane), con l'obiettivo di aiutare gli operatori di polizia ad espletare al meglio i propri compiti, offrendo loro uno strumento di conoscenza rispetto ad alcune fondamentali specificità dell'ebraismo italiano, informazioni indispensabili per interfacciarsi nel modo più corretto ed efficiente con le persone di fede ebraica. La guida pubblicata sul sito internet del Ministero dell'Interno<sup>27</sup>, è stata ampiamente diffusa tra le Forze di polizia e tra le comunità ebraiche attraverso l'UCEI, nonché presentata in vari tavoli di lavoro internazionali, dove ha riscosso notevole apprezzamento.

---

<sup>25</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/pubblicazioni/quando-lodio-diventa-reato>.

<sup>26</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/pubblicazioni/lodio-contro-persone-disabili>

<sup>27</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/pubblicazioni/guida-allebraismo-operatori-polizia>.

## 7. I riconoscimenti

- Premio “CIDU<sup>28</sup> per i diritti umani” conferito per l’impegno decennale dell’OSCAD per la tutela dei Diritti Umani (verrà attribuito il 10 dicembre 2020 in coincidenza con le celebrazioni della “Giornata mondiale dei diritti dell’uomo”);
- premio “Daniel Wagman” quale *Best practice* in *Police management towards diversity* conferito dalla “Piattaforma spagnola per la gestione di polizia della diversità” (2015);
- premio “Gay Help Line Award” conferito dall’associazione Gay Center per l’attività di supporto nella denuncia in favore delle vittime di reati di matrice omotransfobica (2011).

## 8. Il contrasto all’antisemitismo (approfondimento)

### 8.1 Le iniziative sul piano internazionale

- Partecipazione alle riunioni del “Gruppo di lavoro sull’antisemitismo”<sup>29</sup> attivato, nel 2019, in seno al “Gruppo di alto livello contro razzismo, xenofobia ed altre forme di intolleranza” della Commissione Europea, ai fini dell’attuazione della *Dichiarazione del Consiglio UE sulla lotta all’antisemitismo* del 6 dicembre 2018;
- partecipazione, dal 2016 al 2019, al **progetto europeo “Facing All the Facts”** (di cui si è detto precedentemente, nel capitolo “La formazione ed il contrasto dell’under-recording”) teso, tra l’altro, alla elaborazione di moduli formativi online per gli operatori di polizia sui crimini d’odio, nel cui contesto è stato, tra l’altro, realizzato un apposito **approfondimento** dedicato agli **indicatori di pregiudizio antisemita**.
- partecipazione a **workshop nell’ambito del progetto Mediavox** del Centro di Ricerca sulle Relazioni Interculturali dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, finanziato dall’UNAR e realizzato da ricercatori del Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea (CDEC)<sup>30</sup> e da attivisti dei Giovani Musulmani d’Italia (GMI),

---

<sup>28</sup> Comitato Interministeriale per i Diritti Umani del MAECI.

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/working-group-combating-antisemitism\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/working-group-combating-antisemitism_en).

<sup>30</sup> La Fondazione CDEC è un ente del terzo settore retto da un consiglio di amministrazione nominato in maggioranza dall’Unione delle Comunità Ebraiche Italiane UCEI e dalle principali comunità ebraiche. È sottoposta alla vigilanza della stessa UCEI.



finalizzato alla sensibilizzazione ed al contrasto dei discorsi d'odio online di matrice antisemita ed islamofoba;

- partecipazione al **Congresso mondiale ebraico**<sup>31</sup> (Monaco, 28-29 ottobre 2019);
- partecipazione all'iniziativa denominata "**Viaggio della memoria**", organizzata dal MIUR (Ministero dell'Istruzione, Università e della Ricerca) e dall'UCEI per diffondere la consapevolezza e rafforzare la memoria sul genocidio ebraico (12-13 gennaio 2020).
- **Meeting virtuale dei Capi delle Polizie UE (28 ottobre 2020)**  
Nell'ambito dell'incontro vi è stata una sessione specificamente dedicata all'odio.

Nell'introdurre lo slot, **la Germania** ha evidenziato le problematiche che si registrano in quel Paese con riferimento all'**estremismo di destra, all'incremento dei crimini d'odio ed al crescente ruolo di internet e dei social media nella diffusione di idee radicali, ideologie estremiste e teorie cospirative.**

Al riguardo, è stato sottolineato che l'attività di contrasto del BKA è improntata ad un approccio multidisciplinare su tre livelli: 1. mutuando le tecniche in uso per il contrasto all'estremismo religioso, con particolare riferimento alla "valutazione del rischio" (c.d. *risk assessment*), per migliorare la conoscenza di soggetti gravitanti negli ambienti dell'estrema destra che presentino connotati di pericolosità; 2. realizzando una mappatura delle organizzazioni dell'estrema destra ed intensificando l'attività info-investigativa (con conseguente sviluppo di analisi operative e strategiche), anche attraverso il monitoraggio di internet e degli ambienti virtuali; 3. costituendo una unità specializzata per i reati commessi sul web, con particolare attenzione rispetto alla diffusione di contenuti di odio a sfondo razziale.

Dal punto di vista normativo, a giugno del 2020 è stata approvata una legge federale contro l'estremismo di destra ed i crimini d'odio, mentre risulta tuttora al vaglio parlamentare una proposta di legge federale che, se approvata, imporrà ai fornitori di servizi internet di rimuovere i contenuti di matrice razziale ed informare il BKA che, a sua volta, interesserà le autorità del *Land* competente in base all'indirizzo IP per le relative indagini.

Nel corso della discussione, è emerso il profondo impatto che l'hate speech ha nei vari Paesi, le differenze tra le normative nazionali e nelle strategie di contrasto.

---

<sup>31</sup> WJC - World Jewish Congress.

Vi è stata condivisa circa la necessità di un approccio globale al fenomeno ed ampio apprezzamento per l'approccio tedesco. È stato poi sottolineato che il concetto di "lupi solitari" non è corretto, tenuto conto che spesso l'ideologia sulla quale tali soggetti basano le proprie azioni criminali è influenzata da gruppi o piattaforme online.

In tale contesto, sono state brevemente illustrate le attività OSCAD, evidenziando **l'intensificazione dei rapporti di collaborazione con l'UCEI** anche con riferimento allo **scambio di segnalazioni di episodi di antisemitismo**, non limitato ai casi di evidente hate crime, ma anche ai cc.dd. **hate incidents**. Con tale espressione vengono definiti quegli atti (in questo caso di matrice antisemita) che, pur non oltrepassando la soglia della rilevanza penale, destano comunque grande preoccupazione nelle comunità e, pertanto, necessitano della massima attenzione da parte delle Forze di polizia, anche in quanto potenziali precursori di crimini veri e propri.

## **8.2 Il monitoraggio dell'antisemitismo**

In materia di monitoraggio, è importante evidenziare che, **nel 2020, per la prima volta**, a seguito del coinvolgimento dell'OSCAD, è stato possibile fornire all'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA – *Fundamental Rights Agency*), attraverso il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) del MAECI **i dati** relativi al **monitoraggio informale** della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri **sui crimini d'odio di matrice antisemita** registrati in Italia nel corso del **2019**. Tali dati, confrontati e combinati con quelli OSCAD, sono stati disaggregati secondo le categorie criminali OSCE. Prima dell'intervento dell'Osservatorio, venivano forniti alla FRA soltanto i dati complessivi nazionali, non disaggregati per tipologia, relativi al monitoraggio effettuato dalla Polizia di Stato (Digos). In particolare, nel corso del 2019 sono stati registrati **73 casi di antisemitismo**, nell'ambito dei quali sono stati contestati **91 reati** (disaggregati seguendo le categorie criminali dell'OSCE-ODIHR). Complessivamente sono state **denunciate 22 persone e 1 persona è stata arrestata**.

DATI INTERFORZE SUI CASI DI ANTISEMITISMO FORNITI DA OSCAD ALLA FRA (2019)				
Tipo di reato	Numero di reati	Numero di casi	Persone arrestate	Persone denunciate
Omicidio	0			
Aggressione fisica	1			
Incitamento alla violenza*	62			
Rapina/furto/furto con scasso	1			
Danno materiale	5			
Incendio doloso	0			
Profanazione di tomba	1			
Attacchi contro luoghi di culto	0			
Turbativa della quiete pubblica	1			
Atti di vandalismo	10			
Minacce/comportamento minaccioso	9			
Altro	1			
<b>TOTALI:</b>	<b>91</b>	<b>73</b>	<b>1</b>	<b>22</b>

\* All'interno di questa categoria sono inclusi, 53 scritte / simboli / striscioni / volantini antisemiti e 30 episodi di antisemitismo on-line.

Comparando i dati sopra menzionati con quelli comunicati alla FRA negli scorsi anni<sup>32</sup>, è importante sottolineare che **l'incremento nel 2019 non è verosimilmente correlabile ad un aumento dei crimini d'odio** di matrice antisemita in Italia, ma – come già evidenziato – ad un sensibile **miglioramento del monitoraggio** del fenomeno da parte dell'OSCAD, dovuto anche al significativo contributo, in termini di numero di segnalazioni pervenute, fornito dall'UCEI.

Al riguardo, si evidenzia che, nell'ambito della ricerca FRA *“Esperienze e percezioni di antisemitismo. Seconda indagine sulla discriminazione e i reati generati dall'odio subiti dagli ebrei nella UE”* (2018), è emerso che in Italia i livelli di sicurezza percepita e di fiducia nell'azione delle istituzioni a tutela delle persone di fede ebraica sono tra i più alti dei Paesi oggetto dello studio, mentre la percezione del livello di antisemitismo online è significativo.

<sup>32</sup> Per gli anni precedenti, erano stati inviati alla FRA i seguenti dati:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Casi</b>	16	23	28	50	68	50	35	32	56
<b>Arrestati</b>	0	1	6	0	0	0	0	0	0
<b>Denunciati</b>	9	1	20	43	25	23	27	19	19

Nel 2021 l'attività di monitoraggio degli casi di antisemitismo è proseguita, facendo registrare i dati di seguito riepilogati:

<b>DATI INTERFORZE SUI CASI DI ANTISEMITISMO FORNITI DA OSCAD ALLA FRA (2020)</b>				
<b>Tipo di reato</b>	<b>Numero di reati</b>	<b>Numero di casi</b>	<b>Persone arrestate</b>	<b>Persone denunciate</b>
Omicidio	0			
Aggressione fisica	1			
Aggressione sessuale	0			
Incitamento alla violenza*	86			
Rapina/furto/furto con scasso	0			
Danno materiale	3			
Incendio doloso	0			
Profanazione di tomba	0			
Attacchi contro luoghi di culto	2			
Turbativa della quiete pubblica	1			
Atti di vandalismo	14			
Minacce/comportamento minaccioso	5			
Altro	0			
<b>TOTALI:</b>	<b>112</b>	<b>101</b>	<b>0</b>	<b>11</b>

\* All'interno di questa categoria sono inclusi, 53 scritte / simboli / striscioni / volantini antisemiti e 30 episodi di antisemitismo on-line.

## **8.3 La collaborazione con l'UCEI**

### **8.3.1 Iniziative realizzate**

- **“Guida all’ebraismo per operatori di polizia”** che prende spunto da una “buona pratica” britannica di cooperazione polizia-comunità ebraiche, molto apprezzata a livello internazionale<sup>33</sup>;
- **modulo per standardizzare ed incrementare lo scambio di informazioni** tra OSCAD e UCEI/CDEC sugli episodi di matrice antisemita, per una sempre più approfondita conoscenza del fenomeno da parte delle Forze di polizia ed il rafforzamento dell’azione sinergica con la società civile. **Il CDEC invia all’OSCAD, su base trimestrale ed annuale, report** sugli episodi di antisemitismo rilevati. In gran parte, si tratta di cc.dd. **hate incidents** e casi relativi al **mondo virtuale** (di varia natura: episodi di antisemitismo vero e proprio, antisionismo, cospirativismo...).

<sup>33</sup><https://cst.org.uk/data/file/b/9/Police%20Officer%27s%20Guide%20to%20Judaism%20web.1509378487.pdf>.

### 8.3.2 Iniziative in itinere

- Su proposta OSCAD, sottoscrizione di un Protocollo d'intesa, finalizzato alla formalizzazione dello scambio di dati con il CDEC;
- adattamento alla realtà nazionale della lista dei principali "indicatori di pregiudizio" antisemita elaborata dall'OSCE nell'ambito della guida "*Comprendere i crimini di odio di matrice antisemita e far fronte alle esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche*"<sup>34</sup>, per una ulteriore ottimizzazione dello scambio informativo tra OSCAD e UCEI sugli episodi di antisemitismo.

### 8.4 Le altre iniziative sul piano nazionale

- Nel contesto del citato **convegno "Le vittime dell'odio"**, quale introduzione ai lavori, è stata proiettata **un'intervista con la Sen. Liliana Segre**, in cui sono stati affrontati temi quali l'indifferenza, la discriminazione e l'odio. Il video, che ha avuto grande risalto mediatico, verrà utilizzato quale strumento di sensibilizzazione circa l'importanza della Cultura della Memoria.

L'evento è stato strutturato in diversi panel, ciascuno dei quali dedicato ad una forma particolare di discriminazione, con un **focus specifico sull'antisemitismo**, che ha visto quale protagonista l'Ing. Nando Tagliacozzo, che ha raccontato la sua personale esperienza di superstite della Shoah.

- Partecipazione ai lavori del "**Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA**", coordinato dalla Prof.ssa Milena SANTERINI, *Coordinatrice nazionale per la lotta all'antisemitismo*. La **relazione finale** del Gruppo costituisce una vera e propria **Strategia nazionale** di lotta all'antisemitismo. In tale documento, per quanto attiene al Ministero dell'Interno, oltre all'intensificazione di attività di formazione/sensibilizzazione delle Forze di polizia è stata auspicata l'attivazione di "**un unico punto di raccolta dati sugli atti di antisemitismo, sia per quanto riguarda i crimini d'odio sia per quanto riguarda gli incidenti di carattere antisemita, al fine di acquisire una visione più completa del fenomeno in Italia e [realizzare] un'azione di monitoraggio coordinata tra gli organismi che attualmente svolgono questo compito**". In proposito, **su concorde avviso del Ministro dell'Interno**, è stata comunicata la **disponibilità dell'OSCAD** ad assumere tale funzione.

---

<sup>34</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/365416.pdf>

## 9. L'Hate Speech o discorso d'odio (approfondimento)

### 9.1 Definizione

**Non esiste una definizione di *hate speech* univocamente accettata a livello internazionale.**

Secondo la **Raccomandazione (97)20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa**: *“con il termine discorso d'odio (hate speech) si intende qualunque forma di espressione che diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, incluse l'intolleranza espressa attraverso il nazionalismo aggressivo e l'etnocentrismo, la discriminazione e l'ostilità contro le minoranze, i migranti e le persone di origine migrante”.*

**Una ulteriore definizione viene desunta**, nell'ambito del *Codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio on-line*, **dalla decisione quadro 2008/913/GAI** (di cui si dirà più avanti), per la quale costituisce discorso d'odio *“ogni comportamento consistente nell'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica”.*

### 9.2 L'Hate Speech on line

L'espansione del *web* e l'avvento dei *social network* hanno reso la comunicazione sempre più immediata, grazie ad una tecnologia facilmente accessibile che rende istantanea la diffusione delle informazioni a livello globale. Anche il discorso d'odio ha trovato in rete un fertile terreno di diffusione, tanto che, attualmente, il c.d. *hate speech online* costituisce la manifestazione più preoccupante del fenomeno, obbligando tutti gli attori coinvolti a confrontarsi con nuove sfide.

## Caratteristiche

Secondo diversi autori<sup>35</sup>, l'odio on line si caratterizza per essere:

- 1. permanente nel tempo:** il discorso d'odio tende a restare *on line* per molto tempo; più a lungo rimane accessibile, più elevato è il rischio che produca effetti dannosi;
- 2. itinerante e ricorrente:** l'architettura delle piattaforme *web* influenza molto la dinamica della diffusione, che può essere itinerante e ricorrente. Un contenuto rimosso, infatti, può apparire sotto un altro nome e/o titolo sulla stessa piattaforma o altrove (non a caso si dice che il *web* non dimentica);
- 3. associato all'idea di anonimato e impunità:** il proliferare di espressioni di odio è favorito dall'idea di anonimato e di impunità associata all'utilizzo di internet e dalle modalità di interazione sui *social network*. Gli autori di *hate speech* spesso non riflettono sulle possibili conseguenze dei propri atti e non percepiscono il potenziale impatto dei loro messaggi d'odio sulla vita reale delle persone. Diversi studi hanno dimostrato che i cosiddetti "leoni da tastiera" non manifestano in quei termini il loro odio quando sono offline.

### 9.3 La normativa di contrasto: premessa

Se la stigmatizzazione dei crimini d'odio è tratto comune di tutti gli ordinamenti democratici – al di là delle diverse impostazioni, relative, ad esempio, agli ambiti oggetto di specifica protezione – le profonde differenze tra gli ordinamenti e le tradizioni giuridiche degli Stati in materia di tutela del diritto alla libertà di espressione e relative limitazioni determinano approcci completamente differenti in materia di discorso d'odio.

In tema di *hate speech*, si tratta, infatti, di provvedere ad **un opportuno bilanciamento tra diritti di rango costituzionale**: da un lato, il principio di uguaglianza – che comporta, conseguentemente, il diritto ad essere protetti dalle discriminazioni – ed il diritto alla libera espressione del pensiero dall'altro.

---

<sup>35</sup> Gagliardone I., Danit G., Alves T. e Martinez G., *Combattere les discours de haine sur internet*, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2015, opera citata in: "Hate Speech conoscerlo e contrastarlo. Guida breve per combattere i discorsi d'odio on line." (Amnesty International - Sezione Italia, 2019).

### 9.3.1 La normativa italiana

Nella Costituzione italiana tali principi sono statuiti agli artt. 2 e 3 (rispettivamente relativi alla tutela dei diritti inviolabili ed alla pari dignità ed all'uguaglianza di fronte alla legge di ciascun individuo) ed all'art.21 (libera espressione del pensiero).

**Non esiste nell'ordinamento giuridico nazionale una specifica definizione di "discorso d'odio",** anche se diverse norme criminalizzano condotte assimilabili al concetto di *hate speech*.

In primo luogo, l'**art. 604 bis cp**<sup>36</sup>, che, tra l'altro, prevede: i reati di **propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio etnico/razziale; l'istigazione a commettere atti di discriminazione o di violenza etnico/razziale/religiosa; il negazionismo**<sup>37</sup>.

Inoltre, possono costituire hate speech **anche altri reati**, ad esempio la **diffamazione** (art. 595 c.p.) o le **minacce** (612 c.p.), **quando siano aggravati dalla finalità di discriminazione o odio etnico/nazionale/razziale/religioso, ai sensi dell'art. 604ter c.p. (ex aggravante Mancino)**<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Inserito nel codice penale, come l'art. 604ter, di cui si dirà a breve, dall'art. 2 del D.Lgs. 21/2018.  
**Art. 604-bis. Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa:**

*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito:*

*a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi **propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione** per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;*

*b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, **istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza** per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.*

***È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo** avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.*

*Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla **negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra**, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale.*

<sup>37</sup> La dottrina è discorde e non risulta, al momento, giurisprudenza chiarificatrice circa il fatto che la norma costituisca reato sostanziale o circostanza aggravante speciale.

<sup>38</sup> **Art. 604-ter c.p.. Circostanza aggravante.**

*Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni,*



### 9.3.2 La normativa UE/internazionale

Tutti i Paesi dell'Unione Europea – sia pure con diverse sensibilità che non hanno consentito, sinora, una piena armonizzazione delle relative normative nazionali – riconoscono la possibile valenza penale del discorso d'odio<sup>39</sup>.

Secondo tale prospettiva, come si riprenderà anche più avanti, nel maggio 2016 è stato sottoscritto, da parte della Commissione Europea e di Facebook, Microsoft, Twitter e You Tube<sup>40</sup>, il **“Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio on line”** nel cui contesto viene riconosciuta la pericolosità della *diffusione virale di forme illegali di incitamento all'odio online (“illegal online hate speech”)* che *si ripercuote negativamente... sui gruppi e sui singoli presi di mira... e ha un effetto inibitore del discorso democratico*.

In proposito, pare appropriato un richiamo al *rischio di escalation* rappresentato dalla **Piramide dell'odio**<sup>41</sup> dell'“Anti Defamation League”<sup>42</sup>: laddove comportamenti ed atteggiamenti discriminatori – tra i quali, appunto, anche fenomeni riconducibili al concetto di discorso d'odio – vengano accettati dalla società perché non percepiti come offensivi e quindi non adeguatamente contrastati, vi è un forte rischio di *escalation* verso atti di discriminazione sempre più gravi (nell'accesso a pubblici servizi, al lavoro, ecc.), sino ad arrivare alla commissione di veri e propri reati: vandalismi, profanazioni di luoghi sacri, minacce, aggressioni.

---

*associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità **la pena è aumentata fino alla metà**.*

*Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.*

<sup>39</sup> Si veda, più avanti, la parte dedicata alla decisione quadro 2008/913/GAI.

<sup>40</sup> Successivamente, hanno aderito al Codice anche Instagram, Google, Snapchat, Dailymotion (2018), Jeuxvideo.com (2019), TikTok (2020).

<sup>41</sup> <https://www.adl.org/sites/default/files/documents/pyramidof-hate.pdf> (adattamento della c.d. “Allport's Scale of Prejudice”).

<sup>42</sup> <https://www.adl.org>.

### 9.3.2.1 La Decisione Quadro 2008/913/GAI

La già citata **decisione quadro 2008/913/GAI** del 28 novembre 2008<sup>43</sup> si pone l'obiettivo di rendere *hate crimes* ed *hate speeches*<sup>44</sup> di matrice razzista e xenofoba perseguibili con **sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive** in tutta l'Unione Europea, nonché di favorire la cooperazione giudiziaria in tale ambito.

Essa è stata adottata all'unanimità dopo sette anni di negoziati resi particolarmente complessi dalle profonde differenze tra gli ordinamenti e le tradizioni giuridiche degli Stati membri in materia di tutela del diritto alla libertà di espressione e relative limitazioni.

Si è trattato, in buona sostanza, di trovare una sintesi per combattere efficacemente il razzismo e la xenofobia – in linea con quanto stabilito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo circa *l'importanza vitale di combattere ogni forma e manifestazione di discriminazione razziale, sanzionando, o persino prevenendo, le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza*<sup>45</sup> – garantendo, allo stesso tempo, i diritti fondamentali della libertà di espressione e della libertà di associazione.

Per ciò che attiene agli ***hate crimes***, ai sensi dell'**art.4 (Motivazione razzista e xenofoba)**, gli Stati membri debbono garantire che la motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante (come, ad esempio, statuito, nell'ordinamento italiano, dall'art. 604ter c.p., già citato) o, in alternativa, che tale motivazione possa essere presa in considerazione dal giudice all'atto della determinazione della pena.

**Per quanto, invece, concerne l'*hate speech*, l'art.1 (Reati di stampo razzista e xenofobo)**, prevede le seguenti condotte penalmente rivelanti:

- **l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio** nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione<sup>46</sup>,

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Termini tuttavia non presenti nel testo della decisione quadro.

<sup>45</sup> Si vedano le sentenze (*Jersild c. Danimarca*) del 23 settembre 1994, (*Erbakan c. Turchia*) del 6 luglio 2006, nonché la sentenza (*Vona c. Ungheria*) del 9 luglio 2013 (quest'ultima, in merito alla libertà di riunione e di associazione).

<sup>46</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 1 il riferimento alla **religione** è diretto a comprendere almeno i comportamenti usati come pretesto per compiere atti contro un gruppo di persone, o un membro

all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, anche mediante la diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale;

- **l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra**, quali definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, **nonché dei crimini** definiti all'articolo 6 dello **statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'accordo di Londra dell'8 agosto 1945** (c.d. "Tribunale di Norimberga"), quando i comportamenti siano atti ad istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di uno o più dei suoi membri.

### **9.3.2.2 Il Protocollo addizionale alla Convenzione sul *cybercrime***

Con specifico riferimento al fenomeno dell'*hate speech on line*, è necessario richiamare, in ambito Consiglio d'Europa, il **Protocollo addizionale alla "Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica"**<sup>47</sup>.

Il Protocollo<sup>48</sup> – con l'obiettivo di consentire alle Parti di utilizzare gli strumenti di cooperazione internazionale, in particolare in tema di estradizione e mutua assistenza, ivi stabiliti – mira ad **estendere la portata della *Convenzione sul cybercrime*** includendovi i seguenti reati: disseminazione di materiale razzista e xenofobo, almeno nei casi in cui il materiale promuova o inciti alla violenza (art. 3 ); minacce e insulti di matrice razzista e xenofoba (artt. 4 e 5); negazione, grave minimizzazione, approvazione o giustificazione di atti inquadabili come genocidio o crimini contro l'umanità in base al diritto internazionale (art. 6)<sup>49</sup>.

**L'Italia ha sottoscritto, nel 2011, ma non ancora ratificato il Protocollo.**

---

di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica.

<sup>47</sup> Aperta alla firma il 23 novembre 2001, unico strumento internazionale vincolante in materia di *cybercrime*.

<sup>48</sup> "Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici" aperto alla firma a Strasburgo il 28 gennaio 2003 ed entrato in vigore il 1° marzo 2006.

<sup>49</sup> E, in particolare, riconosciuti come tali dalla giurisprudenza del Tribunale militare internazionale istituito con l'accordo di Londra dell'8 agosto 1945 (c.d. Tribunale di Norimberga), ovvero di ogni altra Corte internazionale della quale la Parte interessata riconosca la giurisdizione.

**9.4 L'approccio USA** Gli USA, in applicazione del *Primo emendamento* alla Costituzione<sup>50</sup>, non criminalizzano i cc.dd. "reati di opinione", tra i quali viene ricompreso l'*hate speech*.

Come confermato nel corso del recente incontro, avvenuto l'8 giugno 2021 tra l'OSCAD ed la "*Hate Crime Task Force*" del New York Police Department (NYPD) - unità specializzata nella lotta ai crimini d'odio della metropoli USA - sebbene l'*hate speech* in quel Paese non sia, di per sé, passibile di censura penale, insulti di natura discriminatoria possono essere, in ogni caso, considerati dall'investigatore quali "indicatori di pregiudizio" (cc.dd. *bias indicators*), consentendo di qualificare il reato come crimine motivato dall'odio.

Si pensi, ad esempio, ad una aggressione, accompagnata da offese di natura razziale, ai danni di una persona di colore: gli epiteti razzisti non costituiranno reato di per sé<sup>51</sup>, ma forniranno una chiara indicazione della motivazione razziale del crimine.

## 9.5 Le criticità legate all'attività di contrasto

L'attività di **contrasto al discorso d'odio da parte delle forze di polizia** si confronta con una serie di **criticità**, spesso difficilmente superabili:

- **di natura normativa/giurisprudenziale sul piano interno**, sostanzialmente connesse alla **necessità di bilanciamento** precedentemente evidenziata. In proposito, la **Corte di Cassazione** ha evidenziato che: "Nel possibile contrasto fra la libertà di manifestazione del pensiero e la pari dignità dei cittadini, va data preminenza a quest'ultima solo in presenza di condotte che disvelino una **concreta pericolosità per il bene giuridico tutelato**" (Cass. Pen. 36906/2015);
- **di natura normativa sul piano internazionale (ossia relative ai "disallineamenti" normativi ai quali si è fatto cenno)** che rilevano in modo specifico quando si tratta di contrastare il **discorso d'odio online**;

---

<sup>50</sup> "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.": "Il Congresso non promulgherà leggi per il riconoscimento ufficiale di una religione, o che ne proibiscano la libera professione; o che limitino la libertà di parola, o di stampa; o il diritto delle persone di riunirsi pacificamente in assemblea e di fare petizioni al governo per la riparazione dei torti".

<sup>51</sup> Come, peraltro, previsto anche nell'ordinamento italiano in seguito alla depenalizzazione del reato di ingiuria ai sensi del D.Lgs 7/2016.

- **di natura informatica/operativa**, direttamente correlate al punto precedente, che si traducono nella ***manca*za di collaborazione delle “aziende informatiche”** (cc.dd. *IT Companies*) a fronte delle richieste, da parte della P.G., di fornire gli elementi informatici necessari per l’individuazione dei soggetti resisi responsabili di condotte riconducibili al concetto di *hate speech*. Peraltro, l’esperienza scoraggia persino l’attivazione delle lunghe e costose procedure di “rogatoria internazionale”, finalizzate all’acquisizione all’estero dei necessari elementi di prova, attesi i ripetuti dinieghi ricevuti dalle autorità giudiziarie di quei Paesi.

Ulteriori complessità possono talvolta presentarsi quando una condotta in astratto riconducibile al concetto di “discorso d’odio” sia posta in essere da **rappresentanti politici/istituzionali**, soprattutto laddove ciò avvenga nell’esercizio della funzione.

## **9.6 La collaborazione sul piano UE/internazionale**

Tenuto conto della dimensione globale del fenomeno dell’*online hate speech*, le **misure di contrasto più efficaci** sono quelle realizzate a **livello sovranazionale**.

Come anticipato, a livello UE, nel maggio 2016 è stato sottoscritto il “**Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all’odio on line**”. La sottoscrizione impegna le “aziende informatiche” a reagire con maggiore prontezza per contrastare i contenuti di incitamento all’odio razziale e xenofobo che vengono loro segnalati. L’obiettivo è quello di dare una risposta più adeguata agli utenti che segnalano tali contenuti e garantire maggior trasparenza sulle notifiche e sulle cancellazioni effettuate, grazie anche alla creazione di una rete di “relatori di fiducia” (*trusted flaggers*) che trasmettano segnalazioni di qualità.

A giugno 2016, la Commissione europea ha, poi, istituito il “**Gruppo di alto livello contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza**” (cui OSCAD partecipa con propri rappresentanti) nel cui contesto è stato, tra l’altro, attivato un **tavolo di lavoro in materia di hate speech on line** che prevede un meccanismo di monitoraggio dell’applicazione del Codice di condotta, con particolare riferimento alle percentuali e alle tempistiche di rimozione dei contenuti illeciti segnalati, che sta facendo registrare un costante miglioramento dei dati.

## 9.7 La collaborazione interistituzionale ed il ruolo della società civile

Alla luce dei cennati limiti all'azione repressiva, le Forze di polizia debbono necessariamente **concentrare le limitate risorse** con elevata specializzazione informatica per **investigare i casi di maggior gravità e/o con più ampia eco mediatica**.

Conseguentemente, anche le attività di **monitoraggio** – realizzate, in particolare, dall'OSCAD e dalla Polizia postale e delle comunicazioni – non sono in grado di delineare un quadro esaustivo del fenomeno, riuscendo a cogliere soltanto **la punta dell'iceberg**.

Azioni maggiormente efficaci – sotto il profilo del monitoraggio, ma anche del contrasto in senso lato – possono essere perseguite attraverso un **rafforzamento della collaborazione** interistituzionale ed un pieno coinvolgimento dell'accademia e della società civile.

Esemplificazioni di tale prospettiva sono le varie **progettualità**, spesso finanziate dall'UE, che vedono coinvolti attori istituzionali (di polizia e non), università ed ONG di vari Paesi in un'azione di monitoraggio e, talvolta, di **c.d. counter-speech o counter-narrative**, ossia in una vera e propria **"contronarrativa"** che si contrappone ai contenuti d'odio online e che *smonta*, attraverso ragionamenti oggettivi e dati di fatto, le informazioni non verificate – o le vere e proprie *fake news* – che spesso alimentano, moltiplicano e diffondono pervasivamente l'odio nel web.

**Per perseguire obiettivi concreti, specifici e realizzabili** è necessario che iniziative del genere – attive, già da alcuni anni, anche nel nostro Paese – focalizzino la propria attenzione su un solo *ground* discriminatorio (etnico/razziale; religioso; orientamento sessuale/identità di genere; disabilità e così via) per un dato lasso temporale, facendo riferimento ad uno specifico social media. Solo così sarà possibile tentare una misurazione – inevitabilmente parziale – del fenomeno.

Tra i vari progetti in materia, in cui OSCAD è stato coinvolto, si segnalano: CO.N.T.R.O.<sup>52</sup>; *Vox Populi*<sup>53</sup>; *Hatometer*<sup>54</sup>; *Light On*<sup>55</sup>; PRISM<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> In materia di odio etnico/razziale, coordinato dall'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), in partenariato con IRS (Istituto per la Ricerca Sociale).

<sup>53</sup> In materia di antisemitismo ed islamofobia, coordinato dal Centro di ricerca sulle relazioni interculturali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore in collaborazione con il Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea – Osservatorio sull'antisemitismo e con i Giovani musulmani d'Italia.

<sup>54</sup> In materia di islamofobia, coordinato dall'Università di Trento, in partnership con la Fondazione Bruno Kessler (Italia), l'Università di Toulouse Capitole (Francia), l'Università di Teesside (Regno Unito), Amnesty International Italia (Italia), CCIF-Collectif contre l'Islamophobie en France (Francia) e StopHateUK (Regno Unito).

<sup>55</sup> "Light ON: azioni trasversali contro i moderni simboli e linguaggi razzisti", in materia di razzismo, xenofobia ed antisemitismo, coordinato dalla regione Abruzzo in partenariato, tra gli altri, con: UNICRI – Istituto delle nazioni unite per la ricerca sul crimine e la giustizia; ENAR – Rete Europea contro il razzismo; Ministero dell'Interno finlandese; ISIG – Istituto di Sociologia internazionale di Gorizia.

<sup>56</sup> "PRISM – Preventing, Redressing and Inhibiting hate Speech in new Media", coordinato da ARCI in partnership con UNICRI.