

Assicurare giustizia alle vittime dei crimini generati dall'odio: prospettive professionali

Sommario



L'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto alla dignità umana; l'articolo 10 protegge la libertà di pensiero, di coscienza e di religione di ogni individuo; l'articolo 21 prevede il diritto alla non discriminazione. L'articolo 47 specifica altresì che ogni individuo ha diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

I reati generati dall'odio costituiscono la più grave forma di discriminazione, nonché una violazione dei diritti umani fondamentali. L'Unione europea (UE) ha dimostrato la sua determinazione nel contrastare i reati generati dall'odio adottando nel 2008 un atto normativo, nello specifico la decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. Tuttavia, la maggior parte dei reati generati dall'odio perpetrati nell'UE non viene denunciata e, di conseguenza, rimane invisibile, rendendo di fatto impossibile per le vittime ricevere giustizia.

Risulta essenziale prevenire tali reati, ma è parimenti importante assicurarsi che le vittime abbiano accesso alla giustizia. Questo significa consentire loro di denunciare alle istituzioni competenti le proprie esperienze e in seguito fornire l'assistenza necessaria. Al tempo stesso, i reati generati dall'odio devono essere indagati in maniera tempestiva ed efficace e gli autori di tali reati puniti.

«Cosa sono più importanti, le cifre o il coraggio? Se non si trova il coraggio di sporgere denuncia, le cifre non aumenteranno mai e se le cifre non aumentano allora non si investiranno né risorse né denaro. È come un cane che si morde la coda». (Agente di polizia, Regno Unito)

La presente sintesi illustra i principali risultati della relazione *Assicurare giustizia alle vittime dei crimini generati dall'odio: prospettive professionali* dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA). La relazione espone importanti analisi realizzate da vari esperti, inclusi i rappresentanti dei tribunali penali, degli uffici dei pubblici ministeri, della polizia e delle organizzazioni non governative impegnate nell'assistenza delle

Metodologia

I risultati della relazione si basano su una ricerca documentale e interviste con professionisti in tutti i 28 Stati membri dell'UE. La FRA ha raccolto i dati attraverso la sua rete di ricerca multidisciplinare, Franet. Tale ricerca documentale ha esaminato i quadri giuridici e organizzativi degli Stati membri per far fronte ai reati generati dall'odio, anche attraverso lo studio della legislazione e delle procedure in atto per affrontare questo tipo di crimini e migliorare l'accesso alla giustizia per le vittime, nonché mediante l'analisi della giurisprudenza pertinente e delle informazioni sui servizi di assistenza disponibili per le vittime. Sono state inoltre raccolte informazioni riguardanti pratiche o iniziative promettenti in materia di sostegno alle vittime di reati generati dall'odio.

La ricerca sul campo è stata realizzata tra agosto 2013 e febbraio 2014. Ha incluso 263 interviste parzialmente strutturate con esperti di tutti i 28 Stati membri dell'UE appartenenti a tre categorie: agenti di polizia, pubblici ministeri e giudici di tribunali penali. Sono stati altresì intervistati esperti che lavorano nel campo dei servizi di assistenza alle vittime o attori della società civile con un mandato specifico in materia di diritti dell'uomo. Le interviste, realizzate di persona o, in rari casi, telefonicamente, sono state condotte sulla base di una serie di domande dettagliate (a risposta aperta o chiusa) preparate dalla FRA.

vittime di reati generati dall'odio. In tal modo fa chiarezza sulle difficoltà che le vittime affrontano nello sporgere denuncia, nonché sui fattori organizzativi e procedurali che impediscono loro l'accesso alla giustizia e l'adeguata registrazione e persecuzione dei reati generati dall'odio.

«Il messaggio deve raggiungere le masse. Non si può assolutamente picchiare qualcuno a causa del colore della sua pelle, del suo orientamento sessuale o della sua disabilità. È proibito insultare qualcuno a causa del suo differente orientamento religioso». (Servizi di assistenza alle vittime, Polonia)

Risultati principali e raccomandazioni basate su dati oggettivi

Fattori chiave che impediscono alle vittime l'accesso alla giustizia e misure da adottare per il relativo miglioramento

Ai professionisti intervistati è stato domandato quali sono i fattori che impediscono alle vittime di sporgere denuncia e quali misure, a loro avviso, possono potenzialmente migliorare in maniera significativa l'accesso alla giustizia per le vittime.

I fattori da loro individuati interessano quattro temi principali:

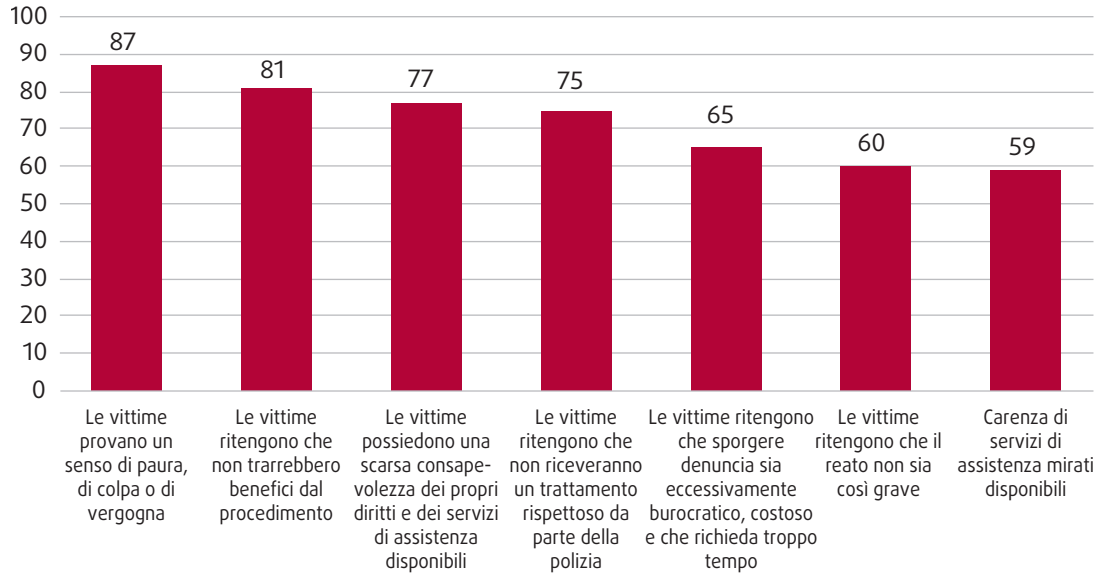
- **La consapevolezza dei diritti e dei servizi di assistenza disponibili:** almeno nove professionisti intervistati su dieci ritengono necessarie misure finalizzate a migliorare la consapevolezza, da parte delle vittime dei reati generati dall'odio, sui loro diritti e sui servizi di assistenza disponibili. Inoltre, circa sei intervistati su dieci ritengono che la mancanza di servizi di assistenza impedisca alle vittime di accedere alla giustizia. Conseguentemente, la natura frammentaria e irregolare dei servizi di assistenza disponibili emerge come un fattore che impedisce in modo significativo alle vittime l'accesso alla giustizia (cfr. [Figura 1](#)).
- **Il coinvolgimento delle vittime e il rafforzamento della loro fiducia nelle autorità:** per i tre quarti degli intervistati le vittime sono disincentivate a sporgere denuncia, perché credono che non riceveranno un trattamento rispettoso e non discriminatorio da parte della polizia ([Figura 1](#)). Di conseguenza, quattro professionisti intervistati su cinque ritengono necessario rafforzare la fiducia delle vittime nelle forze di polizia; tre quarti

degli intervistati reputano necessario attuare misure che abbiano come obiettivo quello di contrastare eventuali atteggiamenti discriminatori all'interno delle forze di polizia ([Figura 2](#)).

- **Le misure pratiche per incoraggiare la denuncia di reati generati dall'odio:** i professionisti hanno individuato alcune misure pratiche quali mezzi efficaci per agevolare la denuncia, compresa la creazione di unità di polizia specializzate o ufficiali di collegamento e la possibilità di sporgere denuncia online ([Figura 2](#)).
- **L'azione di sensibilizzazione e comprensione dei reati generati dall'odio tra i professionisti:** circa i due terzi degli intervistati ritengono che la polizia e le autorità giudiziarie debbano considerare seriamente i reati generati dall'odio ([Figura 2](#)). Gli intervistati hanno individuato due fattori alla base di questa valutazione:
 - la mancanza di un'approfondita comprensione delle nozioni e delle categorie giuridiche che definiscono il fenomeno dei reati generati dall'odio;
 - lo scarso impegno nell'individuare, perseguire e irrogare una pena per i reati generati dall'odio.



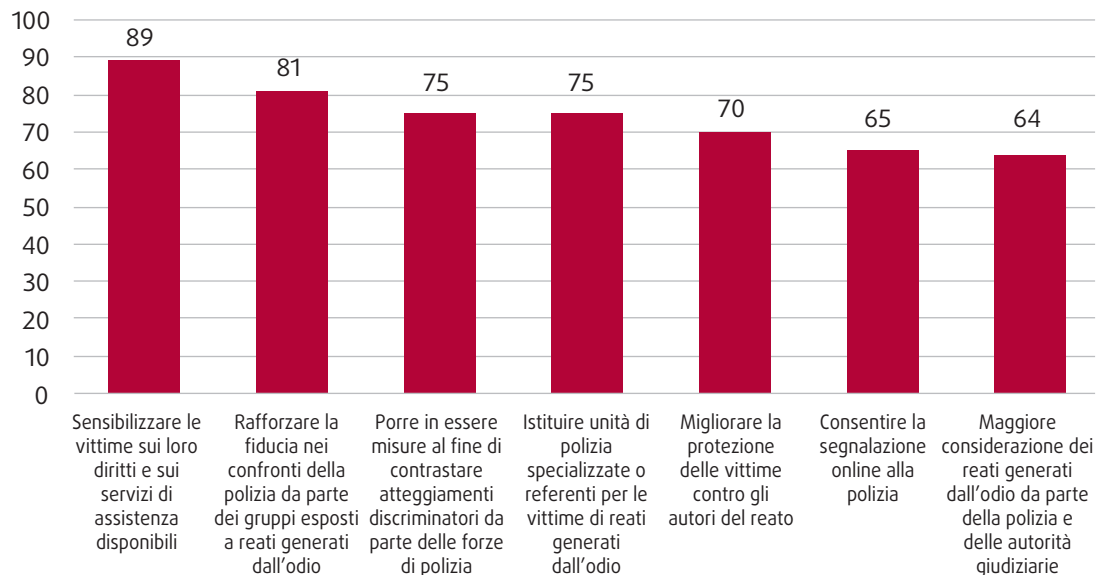
Figura 1: Opinioni di tutti gli esperti intervistati relativamente ai fattori all'origine dell'insufficienza di denunce da parte delle vittime (N=263, % di tutte le risposte)



Domanda: I seguenti fattori contribuiscono alla mancata denuncia da parte delle vittime alla polizia: (elementi come elencati in figura)? Sono possibili risposte multiple.

Fonte: FRA, 2016

Figura 2: Opinioni degli esperti appartenenti a tutte le categorie professionali, intervistati in merito ai fattori che aumenterebbero probabilmente il numero di denunce alla polizia da parte delle vittime (N=263, % di tutte le risposte)



Domanda: Indicare quali delle seguenti misure semplificherebbero per le vittime di reati generati da pregiudizi la segnalazione alla polizia, così da condurre a un aumento del numero di denunce alle forze dell'ordine da parte delle vittime di tali reati. Sono possibili risposte multiple.

Fonte: FRA, 2016

Pareri della FRA

I seguenti pareri della FRA tengono in considerazione i precedenti pareri emessi dall'agenzia. Sebbene non ripetuti in questo contesto, alcuni dei precedenti pareri sono citati all'interno della relazione principale *Assicurare giustizia alle vittime dei crimini generati dall'odio: prospettive professionali*.

Assicurare un approccio più globale e coordinato al fine di sviluppare servizi di assistenza per le vittime dei reati generati dall'odio

Sono molteplici i servizi altamente specializzati di assistenza alle vittime dei reati generati dall'odio; questo rende l'azione di sostegno in molti Stati membri dell'UE complessa, irregolare, frammentaria e discontinua. In una determinata regione può essere disponibile un particolare servizio per alcune vittime, ma non è detto che tale servizio esista in altre regioni o per altre forme di reati generati dall'odio. La direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE) obbliga gli Stati membri dell'UE ad assicurare la disponibilità di servizi di assistenza adeguati a tutte le vittime dei reati generati dall'odio. Incarica i governi di istituire meccanismi per coordinare, incoraggiare e sostenere finanziariamente iniziative finalizzate a fornire servizi di assistenza alle vittime che non dispongono ancora di tali servizi.

«In Lituania viene attribuita maggiore considerazione ai diritti delle persone accusate. Non si considerano i diritti delle vittime [...] dovremmo prestare maggiore attenzione alle vittime [...] ritengo che ci sia carenza di informazioni da parte degli avvocati, di tutto questo settore, della polizia [...] carenza di informazioni sulle vittime. A volte queste persone arrivano e non sanno cosa fare, quando, come, né cosa sia il processo in sé. Ignorano quando avviare un'azione civile, se hanno bisogno o meno di un avvocato e dove possono trovarlo. Le vittime di reati violenti sono a conoscenza del fatto che possono ottenere un risarcimento dallo Stato? Molto raramente... Uno dei compiti principali dovrebbe essere quello di fornire tutte queste informazioni». (Giudice, Lituania)

Le organizzazioni non governative (ONG) che operano nel campo della lotta alla discriminazione non sono sempre necessariamente consapevoli della complessa situazione delle vittime nei procedimenti penali. È di fondamentale importanza per le vittime ricevere il sostegno delle ONG, le quali possono informarle riguardo il loro potenziale ruolo nell'avvio e nella partecipazione al procedimento penale.

Parere della FRA

Nei confronti delle vittime dei reati generati dall'odio, gli Stati membri dell'UE dovrebbero adoperarsi per superare, ove presente, la frammentazione dei servizi di assistenza alle vittime e per assicurare la disponibilità di servizi di assistenza adeguati a tutte le vittime dei reati generati dall'odio. Tali servizi di assistenza dovrebbero combinare la comprensione delle politiche in materia di discriminazione e lotta alla discriminazione con le competenze in materia penale nonché sulla condizione e i diritti delle vittime nei procedimenti penali.

Raggiungere le vittime e incoraggiarle alla denuncia

I professionisti intervistati convengono sul numero insufficiente di denunce dei reati generati dall'odio e sulle motivazioni che spingono le vittime di tali reati a effettuare o meno la segnalazione. I professionisti ritengono che la situazione sia particolarmente difficile per le vittime dei reati generati dall'odio, in parte per timore, senso di colpa e vergogna, in parte per la carenza di informazioni sui loro diritti e sui servizi di assistenza disponibili.

«Se non veniamo informati di niente, è difficile fare qualcosa al riguardo. Lavoriamo molto con tutti i partner del sistema giudiziario penale per incoraggiare la denuncia. Che si tratti di denunce fornite da terzi, di segnalazioni online o tramite i nostri collegamenti con i gruppi per la parità, spiegando cos'è un reato generato dall'odio e come procedere per denunciarlo, tentando di creare fiducia sul fatto che questo è quello che possiamo fare se il caso viene denunciato». (Agente di polizia, Regno Unito)

Data l'enorme riluttanza delle vittime a segnalare la vittimizzazione subita, diventa fondamentale per i servizi di polizia intraprendere azioni finalizzate ad abbassare la soglia delle denunce. Per far fronte a questa situazione, diversi Stati membri hanno adottato misure, tra le quali sono incluse, ad esempio, applicazioni informatiche che consentano alle vittime di denunciare online alla polizia le aggressioni subite e l'istituzione di unità di polizia specializzate che coinvolgano attivamente le vittime e assicurino un trattamento rispettoso e non discriminatorio a coloro che decidono di sporgere denuncia. Se da un lato scarseggiano valutazioni affidabili di tali misure, gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad adottare qualsivoglia meccanismo considerato più efficace e ad assicurarsi che la relativa incidenza sui tassi di denuncia sia valutata in maniera attendibile.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di intensificare gli sforzi per coinvolgere attivamente le vittime di reati generati dall'odio e incoraggiarne la denuncia, anche introducendo strumenti di segnalazione online e creando unità di polizia specializzate.

Inserire all'interno del diritto penale determinati reati generati dall'odio

Diversi professionisti intervistati ritengono che non definire in modo adeguato i reati generati dall'odio incrementi il rischio che i pregiudizi alla base di tali reati vengano ignorati da parte degli agenti di polizia. Le disposizioni di diritto penale dovrebbero rispecchiare la differenza fondamentale tra un reato che, oltre a violare altri diritti della vittima, viola anche il diritto di un individuo a non essere discriminato, e un reato che invece non contempla l'aspetto discriminatorio. Tale differenziazione considera diverso, a livello legislativo, quello che essenzialmente lo è, pertanto incide sulle reali possibilità delle vittime di essere riconosciute e avere la garanzia dell'accesso alla giustizia.

«[Al pregiudizio alla base dei reati] viene attribuita minore importanza. In caso di aggressione, il fatto di essere stato picchiato costituisce l'oggetto del reato violento ed è lì che si focalizza l'attenzione, anziché sui motivi che hanno condotto all'aggressione». (Servizio di assistenza alle vittime, Paesi Bassi)

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero valutare in quale misura le definizioni specifiche del diritto penale, che coprono le forme più frequenti di reati generati dall'odio quali l'aggressione, il vandalismo e l'ingiuria, possono essere applicate per garantire che i pregiudizi discriminatori degli autori del reato non vengano ignorati. Dovrebbero altresì promuovere la sensibilizzazione tra i professionisti riguardo la necessità di riconoscere le vittime di reati generati dall'odio quali vittime di forme gravi di discriminazione.

Introdurre denunce da parte di terzi come misura per superare la carenza di segnalazioni dei reati

Le pubblicazioni precedenti della FRA hanno illustrato molteplici raccomandazioni con l'obiettivo di fornire assistenza agli Stati membri dell'UE nella gestione del numero insufficiente di denunce, tra cui il coinvolgimento degli individui a rischio di vittimizzazione, la semplificazione della denuncia attraverso canali facilmente accessibili e l'istituzione di unità di polizia specializzate nella comunicazione con le comunità locali.

Uno degli aspetti che non ha finora occupato un ruolo centrale nei dibattiti in materia di reati generati dall'odio è la possibilità di esonerare le vittime dallo sporgere denuncia dando la possibilità a soggetti terzi (come le ONG che difendono gli interessi delle vittime di discriminazioni) di comparire nei procedimenti relativi ai reati generati dall'odio. Tale soluzione potrebbe altresì essere adeguata nei casi di incitamento all'odio non contro individui specifici ma nei confronti di categorie di persone o di grandi gruppi di popolazione.

Parere della FRA

Per sollevare le vittime dall'onere di sporgere denuncia alla polizia e consentire alle associazioni della società civile di prendere l'iniziativa nei casi in cui non possa essere identificata alcuna vittima, gli Stati membri dell'UE vengono fortemente incoraggiati a valutare la possibilità di consentire azioni di interesse collettivo (actio popularis) al fine di permettere a terzi di avviare un procedimento contro gli autori dei reati generati dall'odio per conto, oppure a sostegno, delle vittime.

Nei casi di incitamento all'odio o di negazionismo, qualora la discriminazione sia mirata a un gruppo o a una categoria astratta e pertanto non necessariamente al singolo individuo, gli Stati membri dovrebbero consentire alle ONG di rappresentare le vittime dei reati generati dall'odio nei procedimenti penali, nei quali una ONG avrebbe la facoltà di produrre prove per conto del gruppo o della categoria di individui che ha subito discriminazioni.

Valutare tutte le misure volte a intensificare la segnalazione e la registrazione dei reati generati dall'odio

La ricerca rivela la mancanza di una solida valutazione delle misure esistenti per migliorare la segnalazione e la registrazione dei reati generati dall'odio. Mentre la maggior parte degli Stati membri dell'UE ha intrapreso diverse azioni, quali il lancio di campagne di informazione, l'istituzione di unità specializzate e di canali di comunicazione e lo sviluppo di strumenti di segnalazione online, l'impatto di tali misure è molto spesso sconosciuto a causa della mancanza di valutazioni fondate e metodologicamente valide. Malgrado tali misure, gli esperti ritengono ancora che l'insufficienza di denunce comprometta potenzialmente l'efficacia del sistema di giustizia penale. Non è chiaro se tale aspetto rifletta l'inefficacia delle misure adottate oppure la carenza di misure specifiche volte a incoraggiare la denuncia.

Parere della FRA

Nell'adottare misure finalizzate a consentire o incoraggiare le vittime a denunciare alla polizia i reati generati dall'odio, gli Stati membri dell'UE dovrebbero assicurare che l'impatto di tali misure sul numero di vittime che sporge denuncia alla polizia sia valutato in maniera solida e metodologicamente valida.

Assicurare che i pregiudizi alla base dei reati non vengano ignorati nella valutazione delle esigenze di protezione delle vittime, conformemente all'articolo 22 della direttiva sui diritti delle vittime

Gli Stati membri dell'UE sono tenuti ad assicurare che i pregiudizi discriminatori degli autori dei reati siano registrati e presi seriamente in considerazione durante il procedimento. Al momento mancano regolamenti e protocolli rigorosi e vincolanti che obblighino gli agenti di polizia a registrare sistematicamente tutte le indicazioni di pregiudizi alla base di tali reati. Nell'applicazione della direttiva sui diritti delle vittime, tale aspetto dovrebbe essere inserito nel contesto dell'obbligo imposto agli Stati membri di stabilire procedure e protocolli che assicurino che le esigenze di protezione delle vittime siano valutate singolarmente, ai sensi dell'articolo 22 della direttiva. Tale valutazione tiene conto della natura e delle circostanze del reato. Conformemente all'articolo

22, paragrafo 3, è rivolta particolare attenzione alle vittime «di reati motivati da pregiudizio o discriminazione». Pertanto, nell'istituzione di procedure volte ad attuare le disposizioni dell'articolo 22, è fondamentale che gli Stati membri prestino attenzione all'eventuale presenza di qualsivoglia indicazione che gli autori del reato siano stati motivati da atteggiamenti discriminatori.

Parere della FRA

Nell'attuazione delle disposizioni dell'articolo 22 della direttiva sui diritti delle vittime riguardante la valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime, è fondamentale che gli Stati membri dell'UE prestino attenzione all'eventuale presenza di qualsivoglia indicazione che il reato sia stato commesso con la discriminazione quale movente.

Sensibilizzazione di professionisti, quali agenti di polizia, pubblici ministeri e giudici, attraverso una formazione globale sui reati generati dall'odio

Uno dei risultati principali della ricerca riguarda la formazione insufficiente dei professionisti nel sistema di giustizia penale. Sia la polizia che i singoli giudici e pubblici ministeri non possiedono una profonda comprensione dei concetti pertinenti, quali i reati generati dall'odio, l'incitamento all'odio e il negazionismo. È indispensabile che l'intero sistema di giustizia penale utilizzi una lingua comune che consenta di individuare i reati generati dall'odio e di metterli in evidenza durante i procedimenti penali.

«Non sono molti i casi che finiscono davanti al pubblico ministero come reato di discriminazione. Questo perché molti dei casi spariscono nel grande mucchio delle aggressioni e non è sempre possibile rilevare la presenza di un movente discriminatorio dietro un reato. Noi proviamo a identificarli, ma devo ammettere che a volte ci sfuggono». (Agente di polizia, Paesi Bassi)

Altro fattore importante riguarda l'insufficiente comprensione da parte degli agenti di polizia delle nozioni, dei concetti e delle categorie di base utilizzati per analizzare i reati generati dall'odio, che spesso impedisce di porre in essere misure per contrastare tali reati. Fino a quando i servizi di polizia non saranno capaci di utilizzare un linguaggio che copra in modo chiaro i reati generati dall'odio e che tutti i rispettivi membri possano comprendere, sarà difficile che le politiche risultino efficaci. Un primo passo vitale riguarda l'introduzione e il saldo

radicamento organizzativo dei concetti e delle categorie fondamentali dei reati generati dall'odio, sulla base di un approccio per i diritti umani nonché prendendo in considerazione la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la legislazione dell'UE pertinente.

Parere della FRA

Ai sensi dell'articolo 25 della direttiva sui diritti delle vittime, la quale obbliga gli Stati membri dell'UE alla formazione dei professionisti, gli Stati membri dell'UE devono assicurare che tutti gli agenti di polizia, i pubblici ministeri e i giudici penali comprendano appieno i concetti di base dei reati generati dall'odio, dell'incitamento all'odio e del negazionismo applicabili in virtù del diritto nazionale e ricevano una formazione adeguata per far fronte ai reati generati dall'odio e aiutare le vittime in modo professionale. A tal fine, la formazione richiede la promozione della consapevolezza e della sensibilizzazione sul fenomeno dei reati generati dall'odio e sul suo impatto sulle vittime, nonché delle competenze necessarie a riconoscere, registrare e indagare su tali incidenti.

Riconoscere gli aspetti istituzionali della discriminazione

Nella programmazione e nella valutazione di misure volte a contrastare i reati generati dall'odio, è di fondamentale importanza tenere conto degli aspetti istituzionali della discriminazione. Più di due dei cinque professionisti intervistati hanno giudicato alto o relativamente alto il rischio che gli agenti di polizia a cui vengono denunciati i reati generati dall'odio condividano i medesimi atteggiamenti discriminatori degli autori del reato. Tre quarti di tutti gli intervistati ritengono che il miglioramento del processo di denuncia richieda il contrasto degli atteggiamenti discriminatori all'interno della polizia. Dato il basso grado di fiducia riposto nell'abilità e nell'impegno profuso dalla polizia per contrastare la discriminazione, non sorprende la riluttanza delle vittime di reati generati dall'odio a sporgere denuncia alla polizia. Va tuttavia precisato che i dati qui riportati rappresentano solo i pareri degli intervistati e non sono necessariamente rappresentativi di tutta la polizia e degli attori della giustizia penale di tutti gli Stati membri.

«Una parte significativa dei casi non viene denunciata a causa della paura di pregiudizi da parte della polizia; nelle piccole città le persone conoscono i poliziotti e il modo in cui è stata gestita la situazione in passato. In base a queste informazioni sono più o meno legittimati ad avere paura che la loro denuncia non venga presa seriamente in considerazione». (Servizio di assistenza alle vittime, Slovacchia)

Mentre tutti i tentativi di incoraggiare le vittime alla denuncia del reato devono tenere in considerazione tale fattore, gli atteggiamenti discriminatori degli agenti di polizia non possono essere isolati dagli altri fattori. Contrastare tali atteggiamenti dovrebbe essere parte integrante di una strategia articolata e basata sui diritti umani da parte della polizia. Non può essere raggiunto un risultato positivo solo attraverso la formazione. Il modo in cui la polizia si pone nei confronti dei reati generati dall'odio e della discriminazione riguarda la loro reale missione e identità e di conseguenza costituisce materia di sviluppo a livello organizzativo che riguarda, prima di tutto, i dirigenti di polizia.

«Nessuno viene mai dichiarato colpevole e abbiamo gli esempi, come il caso dei ragazzi aggrediti in metropolitana; l'esempio [la maniera in cui le autorità competenti per le indagini penali hanno gestito il caso] ha inviato un messaggio scoraggiante a tutta la comunità LGBT. [...] Credo che riservare un trattamento corretto e rispettoso alle poche persone che sporgono denuncia alla polizia, assicurando indagini corrette in relazione alla loro denuncia, conterebbe davvero tanto...». (Servizio di assistenza alle vittime, Romania)

A meno che la polizia non mostri attivamente il suo impegno ad assicurare la protezione dei diritti umani di tutti gli individui, le vittime di reati generati dall'odio non svilupperanno una fiducia negli atteggiamenti degli agenti di polizia. Fino a quando le vittime non avranno la sicurezza assoluta che la polizia rispetterà manifestamente e inequivocabilmente la loro dignità, non ci si può aspettare un aumento significativo delle percentuali di denunce. Un approccio da parte della polizia basato su una forte cultura dei diritti umani nonché sulla cooperazione, sulla trasparenza e sulla responsabilità nei confronti delle comunità locali e delle vittime dei reati generati dall'odio potrebbe incoraggiare la fiducia del pubblico nella polizia e spingere le vittime a sporgere denuncia.

Parere della FRA

Conformemente ai loro obblighi di cui all'articolo 1 della direttiva sui diritti delle vittime, per assicurare che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, spetta agli Stati membri dell'UE far sì che le vittime di reati generati dall'odio possano sporgere denuncia alla polizia senza avere il timore di ricevere da parte degli agenti di polizia i medesimi atteggiamenti discriminatori degli autori dei reati. Devono adottare qualsivoglia misura necessaria a prevenire ed eliminare tali atteggiamenti tra gli agenti di polizia, incluso il cambiamento della cultura dominante all'interno della polizia.

Prendere seriamente in considerazione i discorsi di incitamento all'odio

Gli intervistati hanno evidenziato l'impatto negativo dei discorsi discriminatori sul clima sociale ed enfatizzato il linguaggio impiegato dai politici durante le campagne elettorali. I partiti politici dovrebbero accertarsi che non vengano accettati discorsi di incitamento all'odio diretti contro gruppi di individui.

«Un politico che fa un'affermazione discriminatoria compie un'azione più grave di un cretino che dice la stessa cosa in un bar». (Agente di polizia, Italia)

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero rafforzare il consenso tra gli attori politici riguardo il fatto che la discriminazione non costituisce una forma di controversia e concorrenza politica. Dovrebbero altresì garantire l'accesso alla giustizia in tutti gli ambiti legislativi pertinenti.

In 12 Stati membri dell'UE almeno il 40 % degli intervistati ha considerato la negazione della Shoah un problema piuttosto grave o molto grave. Tale aspetto evidenzia quanto è importante che gli Stati membri attuino in modo globale le disposizioni pertinenti della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia.

Parere della FRA

L'apologia pubblica, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio (incluso l'Olocausto), dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra è un insulto alle vittime e alla loro memoria e alimenta la loro discriminazione. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero attuare pienamente le disposizioni dell'articolo 1 della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia e considerare il rafforzamento delle relative pratiche, conformemente alla legislazione internazionale in materia di diritti umani.

Conclusioni

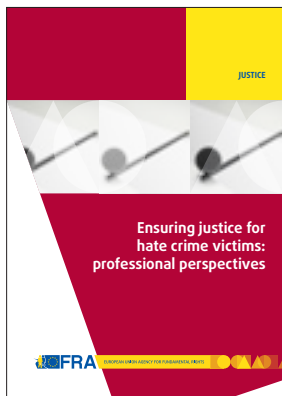
Gli sforzi per contrastare i reati generati dall'odio possono essere ripagati soltanto se le vittime denunciano i torti subiti e i vari attori responsabili fanno la loro parte per consegnare alla giustizia gli autori dei reati. Come evidenziato dalla presente relazione, esiste una serie di fattori che impedisce che questo accada.

Tali fattori includono carenze nei quadri giuridici applicabili, difficoltà nel comprendere e gestire il concetto di reato generato dall'odio, incertezze in merito alla portata e al significato del concetto all'interno delle organizzazioni in cui operano i professionisti, nonché i rischi della discriminazione istituzionale, i quali possono avere un impatto devastante sulla fiducia delle vittime e sulla loro disponibilità a denunciare la propria vittimizzazione.

Più specificatamente, le interviste condotte tra i professionisti rivelano il bisogno di:

- una legislazione che faccia riferimento parimenti a tutte le categorie di discriminazione, conformemente all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che recepisca pienamente l'articolo 1 della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia e che fornisca definizioni specifiche di diritto penale che coprano le forme più frequenti di reati generati dall'odio;
- sviluppare una rete affidabile di servizi di assistenza;
- una formazione mirata per la polizia e per i professionisti del sistema di giustizia penale;
- misure organizzative che semplifichino la denuncia da parte delle vittime e assicurino che gli agenti di polizia riconoscano la discriminazione quale movente;
- rafforzare le garanzie istituzionali nei servizi di polizia al fine di assicurare che le vittime di reati generati dall'odio abbiano la possibilità di sporgere denuncia senza subire ulteriore vittimizzazione.

Se da un lato questi risultati evidenziano che rimane ancora molto da fare, far fronte a queste sfide è l'unico modo per rendere realtà il diritto delle vittime di accedere alla giustizia.



L'attuale clima sociale nell'UE impone la rapida attuazione di sforzi con l'obiettivo di contrastare il persistente fenomeno dei reati generati dall'odio. Sebbene esistano molteplici iniziative mirate a combattere tale reato, la maggior parte dei reati generati dall'odio nell'UE non viene denunciata e rimane impunita, lasciando le vittime senza mezzi di ricorso. Per cambiare questa tendenza, è fondamentale che gli Stati membri migliorino l'accesso alla giustizia per le vittime.

Sulla base delle interviste condotte ai rappresentanti dei tribunali penali, degli uffici dei pubblici ministeri, della polizia e delle ONG impegnate nel sostegno alle vittime dei reati generati dall'odio, la presente relazione fa chiarezza sui diversi ostacoli che impediscono alle vittime di accedere alla giustizia e denunciare adeguatamente tali reati. La relazione presenta altresì i promettenti sviluppi compiuti nell'UE e individua le condizioni preliminari a livello istituzionale, necessarie allo sviluppo di politiche efficaci contro i reati generati dall'odio. Focalizzando l'attenzione sul punto di vista dei professionisti, la relazione offre importanti spunti concreti di riflessione che possono contribuire a intensificare gli sforzi profusi per favorire le vittime dei reati.

Ulteriori informazioni

Per la relazione completa della FRA – *Assicurare giustizia alle vittime dei crimini generati dall'odio: prospettive professionali* – si veda <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/ensuring-justice-hate-crime-victims-professional-perspectives>.

Tra le altre pubblicazioni rilevanti figurano:

- FRA (dicembre 2016), *Antisemitism – Overview of data available in the European Union 2005-2015*, Vienna, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/antisemitism-overview-data-available-european-union-2005-2015>
- FRA (novembre 2016), *Current migration situation in the EU: hate crime*, Vienna, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016>
- FRA (novembre 2016), *Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/incitement-media-content-and-political-discourse-member-states-european-union>
- FRA (novembre 2016), *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the European Union*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/violence-threats-and-pressures-against-journalists-and-other-media-actors-european>
- FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- Gruppo di lavoro sul miglioramento delle comunicazioni e delle segnalazioni dei reati generati dall'odio nell'UE, *Compendium of practices for combating hate crime*, <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices>

Ulteriori informazioni sull'operato della FRA nel campo dei reati generati dall'odio sono disponibili sul sito web dell'agenzia: <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime>.



Ufficio delle pubblicazioni

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2016
Foto (copertina): © Shutterstock



Print: ISBN 978-92-9491-522-1, doi:10.2811/621830
PDF: ISBN 978-92-9491-523-8, doi:10.2811/275928

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency