



Perseguire Giudizialmente i Crimini d'Odio

Una guida pratica

osce
ODIHR

PERSEGUIRE GIUDIZIALMENTE I CRIMINI D'ODIO

UNA GUIDA PRATICA



IAP

International Association of Prosecutors

Publicata dall'OSCE
Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR)
ul. Miodowa 10
00-251 Varsavia
Polonia

www.osce.org/odihr

c OSCE / ODIHR 2016

Tutti i diritti riservati. I contenuti di questa pubblicazione possono essere utilizzati e copiati liberamente per scopi educativi ed altri scopi non commerciali, a condizione che tale riproduzione sia accompagnata da una citazione dell'OSCE /ODIHR come fonte originale di provenienza del materiale.

ISBN 978-92-9234-940-0

Progettato da Homework, Varsavia, Polonia
Stampato in Polonia da parte

Questo documento è stato inizialmente pubblicato dall'Ufficio OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) e dall'Associazione Internazionale dei Pubblici Ministeri (IAP) nel 2014 con il titolo *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*. La traduzione italiana è stata effettuata da Alain Maria Dell'Osso e Vincenzo Dell'Osso (Centro Studi "Federico Stella" sulla Giustizia penale e la Politica criminale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) e da Mattia F. Ferrero (Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) con il supporto dell'ODIHR. Nel caso in cui vi siano differenze tra i testi, si faccia riferimento alla pubblicazione in lingua inglese, quale versione ufficiale e definitiva.

Indice

| | |
|---|----|
| PREFAZIONE | 7 |
| RINGRAZIAMENTI | 11 |
| ACRONIMI..... | 15 |
| CAPITOLO UNO INTRODUZIONE..... | 17 |
| 1.1 Perché i pubblici ministeri dovrebbero interessarsi ai crimini d’odio? | 17 |
| 1.2 La risposta della giustizia penale ai crimini d’odio | 18 |
| 1.3 Finalità e obiettivi della Guida | 19 |
| 1.4 Cosa c’è nella Guida?..... | 20 |
| | |
| CAPITOLO DUE COMPRENDERE I CRIMINI D’ODIO | 21 |
| 2.1 Definire i crimini d’odio | 22 |
| 2.1.1 I crimini d’odio sono illeciti penali..... | 22 |
| 2.1.2 I crimini d’odio sono motivati dal pregiudizio..... | 22 |
| 2.1.3 Caratteristiche oggetto di tutela trasversale nelle legislazioni in materia di reati ispirati dall’odio..... | 23 |
| 2.1.4 I soggetti attivi dei crimini d’odio | 24 |
| 2.2 Questioni connesse | 25 |
| 2.2.1 Discorsi d’odio (hate speech)..... | 25 |
| 2.2.2 Discriminazione..... | 26 |
| 2.2.3 Genocidio e crimini di guerra | 27 |

| | | |
|---|--|----|
| 2.3 | Le leggi sui crimini d'odio | 27 |
| 2.3.1 | Modelli di legislazione in relazione ai crimini d'odio | 29 |
| 2.3.2 | Norme sostanziali sui crimini d'odio | 30 |
| 2.3.3 | Norme che prevedono un aumento della pena..... | 30 |
| 2.3.4 | Norme generali sulla commisurazione della pena..... | 31 |
| 2.4 | Le caratteristiche oggetto di tutela | 32 |
| 2.4.1 | Razza e razzismo..... | 33 |
| 2.4.2 | Etnia, origine nazionale e nazionalità..... | 34 |
| 2.4.3 | Xenofobia | 34 |
| 2.4.4 | Religione e credo..... | 35 |
| 2.4.5 | Sesso e genere..... | 36 |
| 2.4.6 | Altri gruppi | 37 |
| 2.5 | Erronea percezione..... | 38 |
| 2.6 | “Vittime per associazione” | 39 |
| 2.7 | Il quadro internazionale e regionale..... | 40 |
| 2.7.1 | Le Nazioni Unite..... | 41 |
| 2.7.2 | L'OSCE..... | 44 |
| 2.7.3 | Il Consiglio d'Europa | 45 |
| 2.7.4 | L'Unione Europea..... | 49 |
| CAPITOLO TERZO ISTRUIRE UN PROCEDIMENTO | | 51 |
| 3.1 | L'apertura del fascicolo..... | 51 |
| 3.1.1 | Usare gli indicatori di pregiudizio per identificare un potenziale caso di crimine d'odio | 52 |
| 3.1.2 | Brutalità dell'aggressione..... | 54 |
| 3.1.3 | Segni e simboli..... | 57 |
| 3.2 | Tipologie di prove delle motivazioni basate sul pregiudizio..... | 58 |
| 3.3 | Lavorare con vittime e testimoni di un crimine d'odio | 59 |
| 3.3.1 | Affrontare il problema della scarsa propensione alla denuncia.... | 60 |
| 3.3.2 | Valutare l'attendibilità senza discriminazioni o pregiudizi..... | 62 |
| 3.3.3 | Affrontare i conflitti con le vittime..... | 62 |
| 3.3.4 | Cooperare con gli avvocati della vittima | 63 |
| 3.4 | Preparare il materiale probatorio..... | 65 |
| 3.4.1 | Ammissibilità | 65 |

| | | |
|---|--|------------|
| 3.4.2 | Tipologie e fonti comuni di prova diretta | 66 |
| 3.4.3 | Prova indiziaria | 71 |
| 3.4.4 | Più di un motivo: pluralità di moventi | 73 |
| 3.4.5 | La rappresentazione delle conseguenze per le vittime: il danno fisico e quello psicologico | 73 |
| 3.5 | La formulazione dell'imputazione di un crimine d'odio | 74 |
| 3.5.1 | Imputazioni alternative e qualificazione giuridica iniziale | 74 |
| 3.5.2 | Patteggiamento e mediazione | 77 |
| 3.5.3 | Il contraddittorio con gli argomenti della difesa..... | 79 |
| 3.6 | La condanna per i crimini d'odio..... | 85 |
| 3.6.1 | Restituzioni e risarcimento..... | 85 |
| 3.6.2 | Ulteriori misure applicabili | 85 |
| 3.6.3 | Trattare con i minori | 86 |
| CAPITOLO QUATTRO PROCEDURE E PROTOCOLLI..... | | 87 |
| 4.1 | Capacità di orientamento e formazione specialistica..... | 87 |
| 4.2 | Unità specializzate..... | 90 |
| 4.3 | Campagne pubbliche di sensibilizzazione e divulgazione per le comunità locali e la società civile | 92 |
| 4.4 | Utilizzo dei mezzi di informazione..... | 95 |
| 4.5 | Contribuire alla raccolta dei dati, al monitoraggio e alle rilevazioni ufficiali | 96 |
| 4.6 | Come i pezzi di un puzzle: un approccio sistematico alla lotta contro i crimini d'odio..... | 99 |
| APPENDICI | | 102 |
| Appendice 1: | Programmi e risorse dell'ODIHR per contrastare i crimini ispirati dall'odio..... | 102 |
| Appendice 2: | Decisioni del Consiglio dei ministri dell'OSCE sui crimini ispirati dall'odio..... | 104 |
| Appendice 3: | Elenco dei principali strumenti e giurisprudenza internazionali | 108 |
| Appendice 4: | Standard IAP | 111 |

PREFAZIONE

I crimini ispirati dall'odio (*hate crimes* – di seguito indicati anche nella forma abbreviata *crimini d'odio*) sono fatti penalmente rilevanti realizzati sulla base di pregiudizio e intolleranza. Si verificano in ogni Paese, manifestano spesso una natura particolarmente violenta e, come tali, rappresentano una grave minaccia per le vittime e per le società. Questa Guida è stata sviluppata per aiutare i pubblici ministeri a riconoscere e comprendere i crimini ispirati dall'odio e a contrastarli più efficacemente. La Guida è una pubblicazione congiunta dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e per i Diritti Umani (ODIHR – *Office for Democratic Institutions and Human Rights*) e dell'Associazione Internazionale dei Pubblici Ministeri (IAP – *International Association of Prosecutors*).

L'OSCE è la più vasta organizzazione di sicurezza su scala regionale, costituita da 57 Stati partecipanti. Il Consiglio dei ministri dell'OSCE ha ripetutamente affermato che i crimini ispirati dall'odio non solo violano i diritti umani dei singoli individui, ma possono dare origine a conflitti e violenze su più vasta scala¹. Dal 2003 gli Stati partecipanti all'OSCE hanno assunto una serie di impegni per fronteggiare i crimini ispirati dall'odio². In particolare, gli Stati partecipanti si sono impegnati a "...rafforzare le attività di formazione per tutti i settori della giustizia penale – forze di polizia, pubblici ministeri e giudici"³.

¹ V., per esempio, Consiglio dei ministri dell'OSCE, Decisione n. 9/09, "Lotta ai crimini ispirati dall'odio", Atene, 1-2 dicembre 2009. Il testo di tutte le decisioni rilevanti dell'OSCE è rinvenibile nell'Appendice 2.

² Consiglio dei ministri dell'OSCE, Decisione n. 4/03, "Tolleranza e non discriminazione", Maastricht, 2 dicembre 2003.

³ Consiglio dei ministri dell'OSCE, Decisione n. 9/09, *op. cit.*, nota 1.

In risposta alle decisioni del Consiglio dei ministri, l'ODIHR ha sviluppato un ampio spettro di programmi e di pubblicazioni per aiutare gli Stati membri ad affrontare i crimini ispirati dall'odio attraverso soluzioni efficaci e omnicomprensive. L'ODIHR ritiene che contrastare i crimini ispirati dall'odio ricorrendo ad azioni isolate produca un impatto limitato, e che la reazione giudiziaria in questo settore abbia maggiori possibilità di successo quando faccia parte di un approccio più ampio. Il contributo dell'ODIHR allo sviluppo di questa Guida ha, quindi, attinto alla diffusa conoscenza dell'Ufficio sui tanti profili che investono la trattazione dei crimini ispirati dall'odio, così come all'esperienza di lavoro maturata nei differenti contesti di ciascun Paese dell'area OSCE.

L'Associazione Internazionale dei Pubblici Ministeri (IAP) è l'unica organizzazione mondiale di pubblici ministeri. È stata fondata nel 1995 per accrescere, tra l'altro, la cooperazione nel contrasto al crimine transnazionale e per stabilire *standard* comuni per i pubblici ministeri. Gli "Standard di responsabilità professionale e la dichiarazione dei doveri e dei diritti essenziali dei Pubblici Ministeri"⁴ della IAP sono stati formulati nel 1999 e riconosciuti nel 2008 da una risoluzione della Commissione per la prevenzione dei reati e per la giustizia penale (*Commission for Crime Prevention and Criminal Justice*) delle Nazioni Unite.

Sin dalla sua 8^a Conferenza Regionale Europea de L'Aia nel 2008, la IAP ha fatto della trattazione dei crimini ispirati dall'odio un'area essenziale dello sviluppo professionale dei pubblici ministeri. Alla 15^a Conferenza Annuale della IAP, che ha avuto luogo a L'Aia nel 2010, un seminario sui crimini ispirati dall'odio intitolato "*Hate Crime – towards universal recognition and action*" ha offerto l'opportunità ai pubblici ministeri di tutto il mondo di rivedere e commentare un *paper* che ha poi trovato un completo sviluppo in questa Guida, per la cui elaborazione l'ODIHR si è avvalso di numerosi esperti dalla IAP e delle conoscenze empiriche dell'Associazione in materia di contrasto ai crimini ispirati dall'odio.

La Guida è stata redatta con lo scopo di fornire uno strumento aggiuntivo per migliorare le tecniche di investigazione e di contrasto ai crimini ispirati dall'odio⁵. Messa a punto da esperti provenienti da diverse giurisdizioni

⁴ Si rimanda a <http://www.iap-association.org/Resources-Dokumentation/IAP-Standards/Professional-Responsibility/Standards_English>. Il testo completo degli Standard è riportato nell'Appendice 4.

⁵ La Guida è scaricabile al link <<http://www.osce.org/odih/prosecutorsguide>>.

di tutta la regione OSCE, la Guida concerne differenti ordinamenti giuridici e quadri normativi. Speriamo che la Guida sia usata estensivamente e incoraggiamo i suoi utilizzatori a diffonderla ampiamente e a tradurla nelle lingue locali.

Riconosciamo che la Guida non può trattare dettagliatamente le questioni di diritto sostanziale e processuale che possono porsi nelle varie giurisdizioni. Per questo l'ODIHR è pronto a offrire il suo supporto agli Stati partecipanti che intendono impiegare questa Guida per realizzare politiche nazionali o locali e/o formare i pubblici ministeri.

Michael Georg Link
Direttore
ODIHR

Elizabeth Howe
General Counsel
International Association
of Prosecutors

RINGRAZIAMENTI

Questa Guida è stata sviluppata dall'ODIHR in cooperazione con pubblici ministeri e altri esperti di tecniche investigative provenienti dalla regione OSCE e in collaborazione con la IAP. La realizzazione di questa Guida è stata possibile grazie ai generosi contributi dei governi dell'Austria, dei Paesi Bassi, del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America.

A un ristretto gruppo iniziale di esperti, si deve la configurazione della struttura complessiva e dei contenuti della Guida. Elizabeth Howe della IAP e Nasrin Khan ed Allison Jernow della Commissione Internazionale di Giuristi – *International Commission of Jurists* – hanno dato un contributo essenziale nel concepire e redigere la Guida. Durante la fase di redazione, un più ampio gruppo di pubblici ministeri ha suggerito utili indicazioni nel corso di una serie di tavole rotonde organizzate nel 2011 e nel 2012. I partecipanti alle tavole rotonde hanno condiviso le loro osservazioni e indicato alcuni dei casi riportati come esempi nella Guida.

Sulla base di tali *input*, la Guida è stata preparata dall'ODIHR, redatta e rivista da Peter Eicher. È stato poi predisposto un manuale pensato per le attività di formazione e, nel luglio 2012, è stata condotta una prima serie di attività di formazione, onde verificare l'applicazione pratica della Guida. Prima della sua pubblicazione nel 2014, la Guida è stata utilizzata in sessioni di formazione svolte dall'ODIHR, nel corso delle quali è stata adattata al contesto giuridico locale e impiegata come base per la formazione.

La traduzione italiana della Guida è stata resa possibile dalla generosa cooperazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Dipartimento

di Scienze Giuridiche e Centro Studi “Federico Stella” sulla Giustizia penale e la Politica criminale). L’ODIHR ringrazia Alain Maria Dell’Osso, Vincenzo Dell’Osso e Mattia F. Ferrero per la traduzione, Matteo Caputo e Claudia Mazzucato per la supervisione, Irene Gasperini ed Alessandro Provera per il supporto. Un particolare ringraziamento alla Prof. Ombretta Fumagalli Carulli per aver voluto e promosso la traduzione.

L’ODIHR e la IAP esprimono la loro gratitudine a coloro i quali sono stati coinvolti nel processo di redazione della Guida e intendono in particolare estendere il loro ringraziamento ai seguenti membri dell’*Expert Reference Panel*:

- **Reshat Abdiev**, Vice Procuratore, Ufficio del Pubblico Ministero della Repubblica Autonoma di Crimea, Ucraina;
- **Agnieszka Adamowicz**, Pubblico Ministero presso l’Ufficio del Procuratore Distrettuale di Lublino, Polonia;
- **Arstanaly Arakeev**, Pubblico Ministero, Ufficio del Procuratore Generale della Repubblica del Kirghizistan;
- **Patrícia Naré Agostinho**, Pubblico Ministero, Dipartimento Centrale di Indagine e Pubblica Accusa, Ufficio del Pubblico Ministero, Portogallo;
- **Elisabetta Ceniccola**, Pubblico Ministero, Ufficio della Procura della Repubblica, Italia;
- **Artur Davtyan**, Vice Capo del Dipartimento per i Crimini contro la Persona, Ufficio del Procuratore Generale, Armenia;
- **Oana Dragomir**, Pubblico Ministero, Cooperazione Giudiziaria Internazionale, Ufficio del Pubblico Ministero presso la Suprema Corte di Cassazione e Giustizia, Romania;
- **Nataliya Dryomina-Voloc**, Esperto Ricercatore, Accademia Nazionale dell’Ufficio del Pubblico Ministero della Repubblica di Ucraina;
- **Birgitte Arent Eiriksson**, Rigsadvokatassessor, Direttore della Pubblica Accusa, Danimarca;
- **Miguel Angel Aguilar Garcia**, Coordinatore della Pubblica Accusa, Ufficio del Pubblico Ministero di Barcellona, Servizio sui Crimini d’Odio e la Discriminazione, Spagna;
- **Kamal Gilijov**, Capo del Dipartimento di Supervisione sulle Agenzie delle Forze dell’Ordine, Ufficio del Procuratore Generale, Azerbaigian;
- **Dimitrios Gizis**, Pubblico Ministero presso il Tribunale di prima istanza di Atene, Grecia;
- **Barbara van Haren**, Pubblico Ministero, Ufficio del Pubblico Ministero, Centro Nazionale specializzato sulla Discriminazione, Zwolle, Olanda;

- **Jakob Holmberg**, Procuratore Distrettuale, Ufficio del Pubblico Ministero di Malmo, Svezia;
- **János Homonnai**, Pubblico Ministero presso l'Ufficio Centrale del Procuratore della Capitale, Ungheria;
- **Gordana Janicijević**, Vice Procuratore della Repubblica di Serbia;
- **Maia Kvirikashvili**, Capo dell'Unità per i Diritti Umani presso l'Ufficio del Procuratore Generale della Georgia;
- **Oleksii Lazarenko**, Esperto, Unità di Monitoraggio sui Diritti Umani, Ministero degli Interni, Ucraina;
- **Bodan Lazarevski**, Ufficio del Pubblico Ministero dello Stato, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia;
- **Daniela Masheva**, Ufficio del Pubblico Ministero, Bulgaria;
- **Lars Morand**, Pubblico Ministero Anziano, Malmo, Svezia;
- **Eduard Patric**, Pubblico Ministero nella Sezione per i Diritti Umani, Ufficio del Procuratore Generale, Moldavia;
- **Kuandyk Rakhmetov**, Pubblico Ministero Anziano, Dipartimento per la Supervisione della Legalità delle Procedure di Indagine e degli Interrogatori, Ufficio Generale del Procuratore della Repubblica del Kazakistan;
- **Goran Rubil**, Pubblico Ministero, Ufficio della Procura Distrettuale di Dobož, Bosnia ed Erzegovina;
- **Eugen Rusu**, Vice Procuratore Generale, Ufficio del Procuratore Generale di Moldavia;
- **Amina Ruždić**, Pubblico Ministero, Ufficio del Procuratore Cantonale di Sarajevo, Bosnia ed Erzegovina;
- **Nikola Samardžić**, Vice Procuratore dello Stato di prima istanza a Herceg Novi, Montenegro;
- **Arben Smaçi**, Pubblico Ministero presso l'Ufficio del Procuratore Distrettuale di Shkodra, Albania;
- **Miloš Šoškić**, Vice Procuratore dello Stato di prima istanza a Podgorica, Montenegro;
- **Ewa Stasiak**, Pubblico Ministero, Polonia;
- **Kole Sterjev**, Ufficio del Pubblico Ministero dello Stato, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia;
- **Anar Taghiyev**, Pubblico Ministero, Dipartimento per le Relazioni Internazionali, Ufficio del Procuratore Generale, Azerbaigian;
- **Bruno Vekarić**, Vice Procuratore per i Crimini di Guerra, Ufficio del Procuratore per i Crimini di Guerra della Repubblica di Serbia;
- **Maartje Vrans**, Consigliere Politico Anziano, Servizio della Procura, Centro Nazionale specializzato sulla Discriminazione, Olanda;

- **Saskia Wildemors**, Pubblico Ministero, Ufficio del Procuratore, Centro Nazionale di specializzato sulla Discriminazione, Haarlem, Olanda; e
- **Aleksey Zhafyarov**, Capo Divisione di Supervisione dell'Attuazione della Quadro Legislativo sugli Affari Interetnici, Ufficio del Procuratore Generale della Federazione Russa.

ACRONIMI

| | |
|---------------|---|
| CERD | Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) |
| CPS | Servizio del Procuratore Generale di Inghilterra e Galles (Crown Prosecution Service of England and Wales) |
| CRS | Servizio per i Rapporti con le Comunità, Dipartimento della Giustizia degli Stati Uniti (Community Relations Services, United States Department of Justice) |
| CSO | Gruppo e/o Organizzazione della Società Civile (Civil society group and/or organization) |
| CEDU | Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (European Convention on Human Rights) |
| ECRI | Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (European Commission against Racism and Intolerance) |
| UE | Unione Europea |
| IAP | Associazione Internazionale dei Pubblici Ministeri (International Association of Prosecutors) |
| ICCPR | Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (International Covenant on Civil and Political Rights) |
| LGBT | Lesbiche, gay, bisessuali o transgender (Lesbian, gay, bisexual or transgender) |
| ODIHR | Ufficio OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) |
| OSCE | Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa |
| PAHCT | Formazione sui Crimini d'Odio per i Pubblici Ministeri (Prosecutors and Hate Crimes Training) (programma ODIHR) |
| TAHCLE | Formazione contro i Crimini d'Odio per le Forze dell'Ordine (Training against Hate Crimes for Law Enforcement) (programma ODIHR) |
| UN | Nazioni Unite (United Nations) |

CAPITOLO UNO

INTRODUZIONE

In parole semplici, i crimini d'odio sono reati nei quali la vittima viene colpita in ragione della sua identità di gruppo (come la razza, l'origine nazionale, la religione o altra caratteristica di gruppo). I reati ispirati dall'odio possono colpire una o più persone oppure i loro beni. Quasi ogni reato previsto dal codice penale può costituire un crimine ispirato dall'odio.

Il pregiudizio verso un gruppo (la “motivazione basata sul pregiudizio” – *bias motivation*) è l'elemento che contraddistingue i reati ispirati dall'odio dagli altri reati e li rende un fenomeno che desta particolare preoccupazione per le autorità nazionali e le Organizzazioni Internazionali.

1.1 PERCHÉ I PUBBLICI MINISTERI DOVREBBERO INTERESSARSI AI CRIMINI D'ODIO?

I crimini ispirati dall'odio minano i diritti fondamentali. Il principio di eguaglianza è un principio cardine di ogni stato democratico e solitamente è sancito a livello costituzionale. I reati ispirati dall'odio sono una forma estrema di lesione di tale principio, dato che la vittima viene colpita a causa della sua appartenenza a un certo gruppo. Per l'aggressore, un componente di quel gruppo è del tutto fungibile con altri componenti del gruppo stesso. In tal modo, i reati ispirati dall'odio negano la dignità umana e la specifica individualità della vittima e minano il principio secondo cui ciascun individuo ha diritto a godere di eguale tutela giuridica. I pubblici ministeri, quali tutori dello stato di diritto e difensori della costituzione, giocano un ruolo fondamentale nel garantire che i diritti umani abbiano un significato concreto. Un efficace contrasto ai reati ispirati dall'odio tutela e protegge i valori democratici.

I crimini ispirati dall'odio sono reati che veicolano un messaggio. A differenza delle vittime di altri reati, le vittime dei crimini d'odio sono scelte sulla base di *cosa* esse rappresentano, piuttosto che in ragione di *chi* sono.

La vittima viene selezionata in ragione della sua appartenenza a un gruppo. Come tali, i reati ispirati dall'odio trasmettono alla vittima e al gruppo cui essa appartiene il messaggio che costoro non sono ben accetti e non sono al sicuro. L'impatto più vasto, sul gruppo, rende il reato ispirato dall'odio più grave rispetto al medesimo reato commesso senza che la motivazione sia basata sul pregiudizio.

I crimini ispirati dall'odio mirano a dividere le comunità. Benché ciò non avvenga sempre, generalmente i crimini ispirati dall'odio sono commessi contro gruppi che hanno già subito talune forme di discriminazione sociale. Gli appartenenti a gruppi marginalizzati (per ragioni razziali, etniche, religiose o di altra natura) che sono vittime di reati ispirati dall'odio possono trovarsi nella condizione di non essere creduti o di venire semplicemente ignorati dalle forze dell'ordine. L'assenza di una risposta effettiva da parte delle autorità incoraggia gli autori di siffatti reati a commettere nuovi illeciti e isola sempre più la vittima e la sua comunità. Ciò mina, a sua volta, la coesione sociale, poiché pone le comunità una contro l'altra e può dar luogo a fenomeni ritorsivi. In casi estremi, i reati ispirati dall'odio possono degenerare in rivolte civili, se non riconosciuti e affrontati dai governi nazionali.

Si tratta di questioni che potrebbero apparire marginali agli occhi dei pubblici ministeri. I reati ispirati dall'odio rappresentano tendenzialmente una piccola parte dei casi affrontati dall'organo inquirente, e a molti pubblici ministeri potrebbe non capitare mai di dover esercitare l'azione penale per casi di questo tipo. Tuttavia, se i pubblici ministeri non sono preparati a riconoscerli e ad affrontarli in modo appropriato, vi è il serio pericolo che, quando si presenta il caso concreto, la motivazione basata sul pregiudizio non venga colta. E se i reati ispirati dall'odio non vengono riconosciuti e affrontati in modo consapevole dagli apparati della giustizia penale, tanto la vittima quanto la comunità cui essa appartiene possono perdere la fiducia nei confronti del sistema giudiziario.

1.2 LA RISPOSTA DELLA GIUSTIZIA PENALE AI CRIMINI D'ODIO

I governi reagiscono ai reati ispirati dall'odio principalmente attraverso il loro sistema di giustizia penale. Le forze di polizia e la magistratura sono parte integrante di tale sistema. I reati ispirati dall'odio possono essere contrastati efficacemente solo se vi è uno sforzo congiunto delle forze di polizia e degli organi giudiziari inquirenti e giudicanti.

Di solito le forze di polizia rappresentano il primo soggetto che viene a contatto con un reato ispirato dall'odio e sono responsabili della presa in carico della notizia di reato, delle prime dichiarazioni sull'accaduto e delle successive indagini. In molte giurisdizioni i pubblici ministeri supervisionano o dirigono le indagini, mentre le forze di polizia provvedono a raccogliere gli elementi di prova necessari per sostenere l'accusa in giudizio. Di conseguenza, la possibilità di perseguire con successo e giungere a una condanna per un reato ispirato dall'odio dipende dal fatto che le forze di polizia siano addestrate a riconoscere e investigare correttamente tali reati, oltre che a interagire in maniera appropriata con le persone offese (vittime), i testimoni e le comunità colpite.

Una gestione efficace dei casi richiede una stretta cooperazione tra i diversi attori della giustizia penale, non solo a livello operativo, ma anche nell'elaborazione delle opportune politiche di contrasto. Disporre di una definizione uniforme di crimine ispirato dall'odio e di procedure effettive assicurerà all'intero sistema della giustizia penale un flusso omogeneo di informazioni riguardanti ogni caso e faciliterà la cooperazione.

Se da un lato questa Guida si rivolge primariamente ai pubblici ministeri, per altro verso può essere impiegata per accrescere la capacità di altri settori dell'apparato di pubblica sicurezza nel trattare i reati ispirati dall'odio e per migliorare la cooperazione all'interno del sistema della giustizia penale.

1.3 FINALITÀ E OBIETTIVI DELLA GUIDA

La Guida mira a illustrare l'impatto dei crimini ispirati dall'odio, evidenziando le caratteristiche specifiche di questo tipo di illeciti rispetto ad altri reati. Tratta, altresì, le questioni più comuni che si presentano ai pubblici ministeri in casi del genere, con particolare riguardo alla prova della motivazione ispirata dal pregiudizio, elemento distintivo dei reati ispirati dall'odio.

I destinatari della Guida sono:

- i pubblici ministeri che operano in prima linea, gli inquirenti, le forze di polizia e i giudici di merito, soggetti ai quali è demandato il compito di assumere le prove in ordine alla motivazione basata sul pregiudizio o di formulare il giudizio sulla sufficienza del quadro probatorio;
- gli organi politici ai quali è rivolto, per la sua rilevanza, il quarto Capitolo, che presenta le politiche e i programmi di azione concepiti per favorire un'azione più efficace da parte dei pubblici ministeri;

- gli esponenti della società civile che desiderano comprendere più a fondo come contrastare i reati ispirati dall'odio per svolgere attività di tutela dei diritti o di informazione pubblica; e
- i rappresentanti delle comunità potenzialmente esposte alla vittimizzazione per reati ispirati dall'odio e, più in generale, l'opinione pubblica, soggetti, cioè, che potranno comprendere più a fondo tali reati e l'approccio che i pubblici ministeri dovrebbero adottare nel trattarli, aumentando il rapporto di fiducia e di cooperazione con le autorità.

La Guida è pensata per essere potenzialmente utilizzabile in ogni sistema penale dell'area OSCE, con riferimento tanto a modelli ordinamentali di *civil law*, *common law* o misti, quanto ai differenti quadri legislativi e ai diversi ruoli e funzioni attribuiti ai pubblici ministeri nei sistemi processuali e giudiziari dell'area OSCE. Benché elaborata da giuristi esperti, la Guida è stata scritta in maniera comprensibile anche per chi non abbia una preparazione giuridica, ed è stata sottoposta a una revisione da parte di pubblici ministeri dell'area OSCE. Nel corso dell'esposizione si fa largo uso di esempi basati su casi concreti per meglio illustrare gli aspetti più salienti.

1.4 COSA C'È NELLA GUIDA?

Sebbene i pubblici ministeri siano tenuti a seguire la legislazione nazionale, quest'ultima potrebbe presentare ambiguità o lacune, trascurando elementi rilevanti dei reati ispirati dall'odio. La Guida esamina tali insufficienze ed evidenzia le strategie che possono essere applicate per trattarle, prescindendo dal quadro normativo nazionale esistente. Il **Primo Capitolo** introduce il concetto di reati ispirati dall'odio e spiega perché debbano essere presi sul serio. Il **Secondo Capitolo** consente una conoscenza più approfondita dei reati ispirati dall'odio e illustra il contesto in cui si muove l'azione di contrasto giudiziale a tale fenomeno criminale. Si discutono i differenti modelli normativi e il loro impatto sulla repressione giudiziale. Inoltre, si descrive il quadro normativo internazionale che riguarda i reati in questione. Il **Terzo Capitolo** tratta dell'attività di istruzione di un procedimento, che include il riconoscimento degli indicatori di possibile commissione di un reato ispirato dall'odio, la prova dei motivi, la raccolta degli elementi di prova tendenzialmente più significativi e il contraddittorio rispetto alla proposizione di argomenti difensivi. Il **Quarto Capitolo** esplora lo sviluppo di politiche efficaci, adottate dai governi e dagli attori della giustizia penale, che possono contribuire a dare migliori risposte ai reati ispirati dall'odio, inclusa un'efficace azione di contrasto giudiziale.

CAPITOLO DUE

COMPRENDERE I CRIMINI D'ODIO

Il presente Capitolo analizza in dettaglio il concetto di reato ispirato dall'odio e lo rapporta alle legislazioni nazionali e alle altre informazioni di contesto che possono aiutare i pubblici ministeri ad affrontare efficacemente tali reati.

Il reato ispirato dall'odio consiste in un qualunque atto che sia:

- autonomamente tipizzato da una norma penale (“reato base” – *base offence*); e, in aggiunta,
- motivato dal pregiudizio basato su una specifica caratteristica della vittima (“la motivazione basata sul pregiudizio” – *bias motivation*).

Il *reato base* può essere diretto contro una o più persone o contro beni. La *motivazione basata sul pregiudizio* consiste nella discriminazione verso la vittima operata dall'autore dell'illecito, e centrata su una caratteristica che rappresenta un aspetto fondante ed essenziale di una comune identità di gruppo, come la razza, la lingua, la religione, l'etnia, la nazionalità, il genere o altra caratteristica⁶.

Se è rimesso al legislatore nazionale definire quali sono gli elementi di un illecito, la comprensione del concetto di reato ispirato dall'odio può nondimeno agevolare i pubblici ministeri ad applicare con maggior efficacia le norme nazionali.

⁶ V. *Hate Crimes Laws: A Practical Guide*, Varsavia, 2009, p. 16 <www.osce.org/odihr/36426> e *Preventing and Responding to Hate Crimes: A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region*, Varsavia, 2009, p. 15 <www.osce.org/odihr/39821>.

2.1 DEFINIRE I CRIMINI D'ODIO

I reati ispirati dall'odio consistono in atti in sé penalmente rilevanti commessi a causa di un pregiudizio negativo nei confronti della vittima⁷. Il termine "reato ispirato dall'odio" non definisce uno specifico reato, ma, piuttosto, descrive un concetto.

2.1.1 *I crimini d'odio sono illeciti penali*

Il crimine ispirato dall'odio presuppone un reato previsto e punito dal codice penale o da altra legge. In assenza di un fatto già qualificabile come penalmente rilevante, non sussiste un reato ispirato dall'odio.

Numerosi Paesi distinguono i reati tra delitti e illeciti meno gravi. Questi ultimi sono spesso previsti in codici e leggi speciali, e i singoli ordinamenti impiegano varie terminologie, come "contravvenzioni", "illeciti minori" o "illeciti amministrativi". Nella Guida, l'illecito che dà vita a un "reato ispirato dall'odio" si riferisce a qualunque fatto che configuri un reato secondo le norme penali dell'ordinamento nazionale.

2.1.2 *I crimini d'odio sono motivati dal pregiudizio*

Una condotta penalmente rilevante costituisce un crimine ispirato dall'odio se è motivata da discriminazione o pregiudizio. L'uso della parola "odio" può trarre in inganno e far ritenere che l'indagato debba provare un sentimento di odio verso la vittima o il gruppo cui essa appartiene, affinché il reato possa rientrare nel concetto di crimine ispirato dall'odio. Ma così non è. Il fattore che trasforma un reato comune in un crimine ispirato dall'odio è il processo di selezione della vittima da parte dell'autore dell'illecito, che deve essere basato sulla discriminazione o sul pregiudizio verso il gruppo cui essa appartiene. La locuzione "reati motivati da pregiudizio" viene pertanto impiegata nella Guida in modo fungibile con quella di "reati ispirati dall'odio". In alcuni casi può essere altresì impiegata la locuzione "reati discriminatori", al fine di enfatizzare il fatto che i reati ispirati dall'odio rappresentano una forma estrema di discriminazione. Le legislazioni sui reati

⁷ Questa definizione è stata riconosciuta dagli Stati partecipanti all'OSCE ed è contenuta, tra l'altro, nella Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09, *op.cit.*, nota 1.

ispirati dall'odio adoperano termini differenti per stabilire le motivazioni basate sul pregiudizio e non sempre utilizzano la parola "odio". Alcune legislazioni fanno riferimento ai "motivi di ostilità"⁸; altre non fanno riferimento allo stato emozionale/psicologico del soggetto attivo, ma semplicemente sanzionano penalmente i reati in rapporto ai quali la vittima è *selezionata* a causa delle caratteristiche del gruppo di appartenenza. La prova richiesta per accertare la sussistenza del reato ispirato dall'odio dipende dal modello normativo adottato dall'ordinamento nazionale, cioè dal modello "dell'ostilità" o dal modello della "selezione discriminatoria". Questi modelli saranno discussi più approfonditamente nel Capitolo 3.

2.1.3 *Caratteristiche oggetto di tutela trasversale nelle legislazioni in materia di reati ispirati dall'odio*

I pubblici ministeri e la polizia giudiziaria devono essere in grado di identificare rapidamente i casi che possono rivelare la commissione di reati ispirati dall'odio, reati che colpiscono uno o più membri di, o un bene associato a, un gruppo che presenta una caratteristica comune, c.d. *caratteristica protetta*.

Sono caratteristiche protette quelle che:

- creano un'identità comune, tipica del gruppo; e
- riflettono un aspetto profondo e fondamentale dell'identità di una persona.

Le "caratteristiche di gruppo" sono spesso palesi o evidenti ai terzi, come per esempio la lingua, il genere o l'etnia, e spesso sono immutabili, nel senso che non possono essere modificate per decisione dell'interessato.

Alla luce di questa considerazione, si comprende perché, per esempio, la commissione di un furto a danno di persone benestanti non configura un reato ispirato dall'odio. La ricchezza, infatti, non è una caratteristica che crea una identità condivisa da un gruppo né costituisce la parte fondante ed essenziale dell'identità di una persona, come può dirsi invece della razza o della religione. Per converso, i reati che colpiscono le vittime in ragione

⁸ Si rimanda a *Hate Crimes Laws: A Practical Guide*, Varsavia, 2009, che tratta e offre esempi dei differenti tipi di reati ispirati dall'odio e delle implicazioni delle differenti scelte terminologiche, <www.osce.org/odihr/36426>.

della loro origine nazionale potrebbero, per esempio, dar luogo a reati ispirati dall'odio.

Pur dando atto delle differenze presenti nelle legislazioni nazionali sulle caratteristiche che devono essere incluse nelle legislazioni sui reati ispirati dall'odio, la Guida prende a esempio casi nei quali le caratteristiche protette sono fondamentali o imm modificabili, come la comune identità etnica, religiosa o di altro tipo, tra le più riconosciute nelle legislazioni sui diritti umani.

2.1.4 I soggetti attivi dei crimini d'odio

I reati ispirati dall'odio possono essere diretti anche contro proprietà. Quando un bene è associato a un particolare gruppo ed è colpito in ragione di tale associazione, l'aggressione può essere classificata come un reato ispirato dall'odio. Si consideri, per esempio, la realizzazione di graffiti neonazisti sul muro di una sinagoga oppure l'apposizione di simboli nazionalistici sull'abitazione di un appartenente a una comunità etnica di minoranza. Si tratta di atti che diffondono il messaggio che quell'intera comunità non è considerata o desiderata in un determinato contesto sociale.

I reati ispirati dall'odio possono variare dal vandalismo a gravi lesioni dell'incolumità fisica, sino a giungere all'omicidio. Gli episodi più gravi sono spesso caratterizzati da livelli estremi di brutalità e crudeltà. Mentre questi casi tendono a guadagnare le prime pagine dei quotidiani, è importante riconoscere che non rappresentano la maggior parte dei reati in questione, costituita invece da illeciti meno gravi commessi contro persone o beni.

Non è possibile identificare un unico "tipo di autore" dei reati ispirati dall'odio. In alcuni ordinamenti, i reati ispirati dall'odio sono trattati nel quadro della lotta alla criminalità di matrice estremistica o politicamente motivata. Benché possa sembrare naturale concentrare l'attenzione sugli appartenenti a gruppi estremistici, si deve tenere in conto che i reati motivati da pregiudizio sono spesso commessi da persone comuni, che non hanno legami o connessioni con organizzazioni estremistiche anche se ne condividono i pregiudizi. Perciò l'assunto per cui tutti gli autori di reati ispirati dall'odio sarebbero estremisti può portare a trascurare o minimizzare l'elemento del pregiudizio, allorché l'autore del reato ispirato dall'odio non sembri rientrare in siffatta categoria.

2.2 QUESTIONI CONNESSE

2.2.1 Discorsi d'odio (*hate speech*)

Espressioni pubbliche d'odio, spesso denominate “discorsi d'odio” (*hate speech*), rappresentano una grave preoccupazione, poiché possono creare un ambiente favorevole al verificarsi di crimini ispirati dall'odio e, per tale via, alimentare conflitti sociali su più larga scala.

La reazione dell'ordinamento giuridico ai discorsi d'odio richiede di essere attentamente bilanciata con il diritto fondamentale alla libertà di espressione e di pensiero⁹. Molti Stati partecipanti dell'OSCE disciplinano in maniera più o meno ampia i discorsi d'odio, ma non vi è *consensus* tra gli Stati della regione OSCE in ordine a quali, tra le modalità espressive che pur non istigano direttamente alla violenza, meritino di diventare oggetto di apposita incriminazione¹⁰.

Tutti gli Stati partecipanti proibiscono i discorsi che costituiscono un'immediata minaccia di violenza (o un'istigazione alla stessa)¹¹. A differenza delle

⁹ Vi sono diversi testi recenti che trattano il bilanciamento della libertà di espressione rispetto ai discorsi d'odio. Il Consiglio d'Europa ha pubblicato un'utile guida sui principi elaborati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di discorsi d'odio, v. Anne Weber, *Manual on Hate Speech*, Strasburgo, 2009, <<http://book.coe.int/ftp/3342.pdf>>. Per una scheda informativa del Consiglio d'Europa sui discorsi d'odio <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf>.

¹⁰ Nei *fora* internazionali sono in corso discussioni sul tema, nell'ambito delle quali è prevalente l'opinione secondo cui vi sia una soglia elevata per la perseguibilità penale dell'istigazione alla violenza. Si vedano al riguardo i criteri, basati su sei aspetti, che regolano la perseguibilità penale dell'incitamento alla violenza nel “*Rabat Plan on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*”, sviluppato durante quattro seminari regionali di esperti organizzati dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani – *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) nel 2011, e adottato dagli esperti a Rabat, Marocco, il 5 ottobre 2012 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf>.

¹¹ La comunità internazionale sembra essere progressivamente incline a proibire solo i discorsi che incitano alla violenza. Ad esempio, nella risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite – *UN Human Rights Council* n. 16/18, che è stata adottata per *consensus* dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'unica menzione a sanzioni penali per l'istigazione all'odio religioso è in relazione alla “istigazione a una violenza diretta basata sulla religione o credo”. V. la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite “*Combating intolerance, negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons, based on religion or belief*” del 19 dicembre 2011, A/RES/66/167, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/167>.

tradizionali figure di reato riguardanti i discorsi d'odio, i divieti includono entrambi gli elementi della definizione OSCE di reato ispirato dall'odio. L'istigazione alla violenza, a prescindere dal motivo, costituisce un reato autonomo e, quando commesso con una motivazione basata sul pregiudizio, presenta entrambi gli elementi costitutivi del reato ispirato dall'odio.

Molti Stati partecipanti dell'OSCE sanzionano penalmente i discorsi che istigano pubblicamente alla violenza contro un gruppo definito da una caratteristica comune a tutti gli appartenenti al gruppo stesso. Inoltre, alcuni ordinamenti qualificano come reati le ingiurie contro certi gruppi, i discorsi che diffamano l'onore o la dignità di una persona o di una nazione oppure che giustificano, negano o banalizzano gravemente genocidi, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. I reati concernenti i discorsi d'odio sono concettualmente diversi dai reati ispirati dall'odio, perché difettano del primo elemento della definizione di reato ispirato dall'odio: l'autonoma rilevanza penale del fatto.

È necessario che i pubblici ministeri comprendano le differenze concettuali tra discorsi d'odio e reati ispirati dall'odio, e siano consapevoli, nella loro attività, dei rischi che possono derivare dalla sovrapposizione dei concetti. In conformità con gli *standard* internazionali dei diritti umani riguardanti l'equo processo, i pubblici ministeri devono formulare imputazioni capaci di cogliere al meglio il fatto commesso. Negli ordinamenti in cui manca una specifica disciplina dei reati ispirati dall'odio, occorre evitare di avvalersi, ai fini dell'esercizio dell'azione penale, delle disposizioni penali concernenti i discorsi d'odio.

2.2.2 Discriminazione

La discriminazione riguarda il trattamento meno favorevole di determinate persone praticato nell'ambito dell'istruzione, dell'impiego e dell'accesso a beni e servizi sulla base di una caratteristica di gruppo, come la razza, la religione o l'etnia. Gli atti di discriminazione fanno parte di una serie di comportamenti che possono condurre a reati ispirati dall'odio.

La discriminazione è più frequentemente oggetto di disciplina in ambito civile, ma in alcuni Paesi episodi di discriminazione possono essere sanzionati anche penalmente. Reati di tal genere non rientrano nel perimetro dei crimini d'odio perché non vi è un corrispondente reato presupposto; in altri termini, non sussiste alcun fatto penalmente rilevante in assenza dell'ele-

mento discriminatorio. Inoltre, la legislazione antidiscriminatoria si fonda su istituti giuridici e principi giurisprudenziali diversi e assai dettagliati rispetto a quelli maturati in relazione ai reati ispirati dall'odio. Di conseguenza, nonostante la discriminazione sia una questione grave e possa porre le basi per la commissione di reati ispirati dall'odio, la Guida non tratterà della legislazione antidiscriminatoria.

2.2.3 Genocidio e crimini di guerra

Il diritto internazionale, unitamente ormai a molti ordinamenti nazionali, vieta il genocidio, i crimini di guerra nonché i crimini contro l'umanità. Alcune di queste figure contemplano l'individuazione delle vittime in ragione della loro appartenenza a un gruppo specifico. Per esempio, la definizione giuridica di genocidio richiede che vi sia l'intenzione di distruggere – in tutto o in parte – un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso¹². Tuttavia, questi crimini sono qualitativamente e quantitativamente diversi dai reati ispirati dall'odio, in quanto hanno luogo in un contesto di ampio e sistematico ricorso alla violenza. Se, dunque, la discriminazione e il pregiudizio possono senz'altro essere alla base dei crimini internazionali, le questioni attinenti alla disciplina, all'investigazione e alla repressione di tali crimini esulano dal contesto preso in esame nella Guida. I crimini internazionali, pertanto, non saranno ricompresi nell'ambito specifico dei reati ispirati dall'odio.

2.3 LE LEGGI SUI CRIMINI D'ODIO

La previsione di specifiche fattispecie concernenti i crimini d'odio è utile per garantire che la società rifiuti tali atti ed è funzionale alla raccolta di dati giudiziari. Nondimeno, il contrasto a tali fenomeni è possibile anche in assenza di previsioni normative *ad hoc*.

In tutti gli ordinamenti nazionali, sono previste sanzioni più severe per reati particolarmente gravi o significativamente lesivi dei valori maggiormente condivisi. I crimini motivati dall'odio rientrano in entrambe le categorie:

¹² Vedasi l'articolo 2 della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio. <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx>>.

risultano assai lesivi tanto in ragione dei loro effetti sull'intera collettività, quanto perché offendono i principi dell'uguaglianza dei diritti e della loro uniforme tutela giuridica.

I crimini d'odio sono costituiti da comportamenti già tipizzati dalla legge penale, per i quali si richiede al legislatore penale di far sì che la loro ulteriore carica offensiva, dovuta alle motivazioni basate sul pregiudizio, si rifletta nel giudizio e nella commisurazione della pena. A questo fine, le prove delle motivazioni basate sul pregiudizio devono essere acquisite in dibattimento, in modo da permettere che l'offesa ulteriore sia tenuta in considerazione tanto nella fase del giudizio sul fatto quanto in quella dell'irrogazione della sanzione.

Casistica esemplificativa

Determinare la pena per un reato motivato dall'odio in assenza di specifiche leggi sui crimini d'odio

Due uomini sedevano su di una panchina nel parco di una città olandese, quando un soggetto si avvicinava e chiedeva loro se fossero gay. Alla risposta affermativa di uno dei due, questi pronunciava una frase dispregiativa nei confronti degli omosessuali e aggiungeva "ora vi mostro cosa facciamo noi ai gay". Colpiva uno dei due uomini con un calcio alla testa e l'altro con calci e pugni; all'arrivo della polizia, insultava gli agenti e resisteva violentemente all'arresto.

Nonostante la mancanza di disposizioni normative speciali sui crimini d'odio nel codice penale olandese, il giudice ha tenuto conto delle circostanze specifiche del caso al momento di determinare la condanna. Basandosi sulle dichiarazioni e sugli insulti pronunciati dall'autore del reato, ritenuti quali manifestazioni delle sue motivazioni basate sul pregiudizio, il giudice ha applicato un aggravamento della pena.

Commento: Il caso illustra come l'attività di indagine e di accertamento giudiziale dei crimini d'odio possa prescindere dall'esistenza di norme in materia e finanche dalla possibilità di qualificare un reato quale crimine d'odio in senso stretto. La quasi totalità degli ordinamenti giuridici prevede, infatti, che in sede di commisurazione della pena si tenga conto delle circostanze specifiche del caso, e determinando le sanzioni penali proporzionate all'offesa causata dal reato. Nel caso esaminato, il Tribunale ha riconosciuto che le due persone erano state scelte come vittime dell'aggressione in ragione della loro omosessualità e che il gesto violento si caratterizzava per il potenziale effetto di destabilizzazione sociale.

Fonte: Corte di Appello di Amsterdam, Paesi Bassi, 15 dicembre 2001, n. 23-003278-11, Numero Giurisprudenza Nazionale (LJN): BU8317.

I paragrafi seguenti illustrano come ci si può avvalere delle normative già esistenti per contrastare i crimini d'odio. Vi si presentano i vari modelli normativi di intervento legislativo e alcuni degli elementi comunemente oggetto di tutela, e si discute altresì della applicazione delle leggi sui crimini d'odio a casi in cui le vittime sono prese di mira in ragione della loro appartenenza – reale o erroneamente supposta – a gruppi protetti.

2.3.1 Modelli di legislazione in relazione ai crimini d'odio

Tutti gli Stati partecipanti all'OSCE sono dotati di leggi potenzialmente applicabili anche ai crimini d'odio¹⁵. In generale, si riscontrano due tipologie di interventi legislativi: quelli che introducono nuove fattispecie di reato e quelli che ricorrono a circostanze aggravanti. In ogni caso, negli ordinamenti privi di normative specifiche, o con previsioni lacunose, è possibile ricorrere alle norme generali sulla commisurazione della pena per dare ri-

¹⁵ Per un'analisi generale dei modelli di legislazione sui crimini d'odio nei Paesi dell'OSCE e sui punti chiave da tenere in considerazione nell'attività di elaborazione dei provvedimenti legislativi, vedi *Hate Crime Laws: A Practical Guide* (Varsavia: ODIHR, 2009), *op. cit.*, nota 8. L'ODIHR cura inoltre una banca dati legislativa, che raccoglie le leggi sui crimini d'odio in vigore nei Paesi dell'OSCE, consultabile all'indirizzo <<http://legislationline.org>>.

conoscimento alla maggiore gravità connessa alle motivazioni basate sul pregiudizio e per determinare conseguentemente la pena.

2.3.2 Norme sostanziali sui crimini d'odio

Una norma sostanziale sui crimini d'odio è quella che introduce nell'ordinamento una fattispecie autonoma di reato, caratterizzata dall'inclusione delle motivazioni basate sul pregiudizio tra gli elementi costitutivi. In genere, a tale autonoma figura di reato corrisponde una pena più grave rispetto a quella prevista dall'ordinamento per l'identico fatto privo delle motivazioni basate sul pregiudizio. Per esempio, nel Regno Unito, l'aggressione motivata dal pregiudizio razziale o religioso costituisce un'autonoma e più grave fattispecie di reato, rispetto alla corrispondente ipotesi comune di aggressione¹⁴.

Un secondo modello di norme sostanziali sui crimini d'odio è quello che prevede l'introduzione di una fattispecie definita da violenza, minacce o gravi lesioni contro un gruppo di persone o un individuo fondate su di una caratteristica personale meritevole di tutela. Norme di questo genere sono quelle previste, ad esempio, negli ordinamenti della Repubblica Ceca, della Slovacchia e della Polonia¹⁵.

In questo tipo di ordinamenti, il motivo dell'azione – in quanto elemento di fattispecie – deve essere contestato nell'imputazione e, come tutti gli elementi del reato, deve essere provato affinché si giunga a una condanna.

2.3.3 Norme che prevedono un aumento della pena

L'aggravio di pena assume talvolta le vesti di una circostanza aggravante, la quale determina l'aumento in sede commisurativa della sanzione prevista per il reato base, nei casi in cui il fatto è ispirato da motivazioni basate sul pregiudizio. La circostanza aggravante può essere comune o speciale.

¹⁴ Vedi artt. 28–32 del *Crime and Disorder Act* 1998, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4200>>.

¹⁵ Vedi art. 352 del codice penale della Repubblica Ceca, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15725>>, l'art. 359 del codice penale della Slovacchia, <<http://www.legislationline.org/topics/country/4/topic/4/subtopic/79>> e l'art. 119 del codice penale della Polonia, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15755>>.

Una circostanza aggravante comune si applica a tutte le fattispecie di reato previste dall'ordinamento giuridico. Ad esempio, in Finlandia la circostanza per cui "il reato è stato motivato dalla razza, dal colore della pelle, dalla nazionalità o dall'origine etnica, dalla religione o dal credo, dall'orientamento sessuale o dalla disabilità o da altre caratteristiche simili" determina un aumento di pena per qualsiasi fattispecie di reato¹⁶. Le circostanze aggravanti comuni sono tendenzialmente disciplinate nella parte generale del codice penale.

Una circostanza speciale risulta applicabile, invece, solo ad alcuni reati pre-determinati dalla legge. Così, in Ucraina, quando il reato è "motivato da intolleranza razziale, etnica o religiosa" la durata del periodo di reclusione previsto per il reato di lesioni personali gravi passa da 5 a 8 anni a un minimo di 7 e a un massimo di 10 anni di reclusione¹⁷. Le circostanze aggravanti speciali sono solitamente previste da disposizioni immediatamente successive a quelle che ospitano i reati base.

La maggior parte delle specifiche disposizioni sui crimini d'odio adottate nei Paesi dell'OSCE consiste in circostanze aggravanti. Si tratta di elementi accidentali del reato, che possono trovare applicazione solo qualora l'esistenza delle motivazioni basate sul pregiudizio sia stata dimostrata in giudizio nel corso dell'istruttoria dibattimentale.

2.3.4 *Norme generali sulla commisurazione della pena*

Negli ordinamenti nazionali in cui non sono state introdotte previsioni normative speciali che tengano conto delle motivazioni basate sul pregiudizio, si può far ricorso alle norme generali sulla commisurazione della pena per irrogare sanzioni proporzionate ai crimini d'odio. Di seguito, le diverse opzioni per perseguire penalmente un crimine d'odio negli ordinamenti privi di previsioni normative specifiche:

- **Motivazioni dell'autore del reato.** Alcune norme sulla commisurazione della pena, come quelle del codice penale tedesco, prevedono espressa-

¹⁶ Vedi codice penale della Finlandia, Sezione 5, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4136>>.

¹⁷ Vedi l'art. 121 del codice penale dell'Ucraina del 5 aprile 2001, n. 2341-III con le successive modifiche e aggiunte, e come modificato dalla legge N 5284-VI (5284-17) del 18 settembre 2012, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/18763>>.

mente che le “motivazioni dell’autore del reato” siano tenute in considerazione ai fini di detta commisurazione¹⁸.

- **Politiche giudiziarie.** In alcuni ordinamenti, i protocolli interni che guidano l’attività delle Procure permettono ai pubblici ministeri di richiedere specifici aumenti di pena per i crimini d’odio. Ad esempio, nei Paesi Bassi le Linee Guida sulla Procedura Penale raccomandano ai pubblici ministeri di richiedere un aumento di pena pari alla metà per alcuni reati, tra cui quelli di violenza fisica, minaccia, vandalismo e danneggiamento materiale, quando sono motivati da odio verso soggetti rientranti nelle categorie protette indicate dalle previsioni anti-discriminazione¹⁹.
- **Altri fattori che incidono sulla commisurazione della pena.** Alcuni ordinamenti attribuiscono al giudice la facoltà di tenere in considerazione altri fattori ai fini della commisurazione della pena, quali le gravi conseguenze del reato, l’eccezionale crudeltà dell’atto o la particolare vulnerabilità della vittima. In tal modo, si garantisce che la maggiore carica di offensività connessa alle motivazioni basate sul pregiudizio trovi riconoscimento nella sanzione irrogata.

Affinché possa applicare aumenti di pena sulla base di una delle condizioni menzionate, l’organo giudicante deve poter disporre delle prove delle motivazioni basate sul pregiudizio acquisite nella fase dibattimentale.

2.4 LE CARATTERISTICHE OGGETTO DI TUTELA

La gran parte delle normative sui reati ispirati dall’odio prevede un *numerus clausus* di caratteristiche protette. Le caratteristiche variano a seconda del Paese; tuttavia, la maggioranza degli ordinamenti sanziona, quantomeno, gli atti basati su pregiudizi razziali, nazionalistici o religiosi. Altre caratteristiche, quali il genere, la disabilità, l’orientamento sessuale e l’identità di genere sono incluse frequentemente tra le caratteristiche protette.

Nella maggior parte dei casi le caratteristiche esprimono un significato chiaro; talvolta, però, alcune di esse – come per esempio la “razza” o l’“etnia” – richiedono una qualche interpretazione e rischiano di essere fraintese.

¹⁸ Vedi codice penale della Repubblica Federale della Germania, art. 46, comma 2, consultabile all’indirizzo <<http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes/>>.

¹⁹ Vedi *Linee Guida per le richieste di pena nei casi di discriminazione [Richtlijn voor Strafvordering Discriminatie]* (1999R007) (modificata 1 settembre 2009); vedi anche le disposizioni anti-discriminazione delle Sezioni da 137c a 137g del codice penale [*Wetboek van Strafrecht (WvSr)*].

Pertanto, negli ordinamenti in cui non è presente una definizione di tali concetti, può essere utile per i pubblici ministeri fare riferimento alle definizioni accettate a livello internazionale. Alcune delle terminologie più comunemente usate e controverse sono discusse nei paragrafi seguenti.

In alcuni casi, le vittime dei reati ispirati dall'odio sono selezionate in ragione di una pluralità di caratteristiche protette, non necessariamente evidenti allo stesso modo. È importante per i pubblici ministeri essere consapevoli di questa possibilità e lavorare per identificare tutti i pregiudizi sottostanti a un reato ispirato dall'odio. Per esempio, il pregiudizio basato sul genere rappresenta una motivazione trasversale spesso trascurata nella gestione investigativa dei reati ispirati dall'odio riguardanti altre caratteristiche protette (vedi sezione 2.4.5 più sotto).

2.4.1 *Razza e razzismo*

La parola “razza” è usata per riferirsi a un gruppo di persone che si distinguono dalle altre per caratteristiche fisiche, come il colore della pelle. È importante comprendere che il concetto di razza è una costruzione sociale e che la comunità internazionale ha rigettato ogni dottrina circa la superiorità razziale e le teorie che pretendono di affermare l'esistenza di differenti razze umane²⁰. Anche se il termine “razza” è impreciso, rimane prevalente nei testi internazionali e nazionali come “termine-ombrello” che ricomprende concetti quali etnia, colore della pelle e/o origine nazionale [ed è solo in tale accezione che il termine è utilizzato in questa traduzione: n.d.t.].

- Qualora il termine “razza”, pur contenuto nella legislazione nazionale, non sia stato definito o compiutamente interpretato dalla giurisprudenza nazionale, può risultare utile per i pubblici ministeri fare riferimento agli strumenti internazionali. Tra questi, in particolare, l'articolo 1 della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale – *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*²¹ (CERD), che definisce il

²⁰ V. *The Durban Declaration and programme of action, World Conference against Racism*, preambolo, 2001 <<http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>>.

²¹ Tutti gli Stati partecipanti dell'OSCE sono firmatari della CERD, ma molti vi hanno apposto delle riserve in relazione, tra l'altro, al diritto di libertà di espressione. L'intero testo della CERD è disponibile su <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>>.

relativo termine “discriminazione razziale” come “ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica”

2.4.2 Etnia, origine nazionale e nazionalità

Come già osservato nella precedente sezione, termini riferiti a “etnia”, “origine nazionale” o “nazionalità” possono sovrapporsi al più ampio termine “razza”. Tuttavia, in molte legislazioni nazionali, questi termini sono anche impiegati in aggiunta al termine “razza” e assumono un significato più specifico.

Un gruppo “etnico” è quello che si distingue per una serie di caratteristiche, come una determinata religione, cultura, origine geografica, storia e lingua. Il concetto di gruppo “nazionale” può avere una duplice valenza. In senso più stretto si riferisce a un concetto giuridico legato alla cittadinanza o “nazionalità”, che riflette il legame giuridico tra uno Stato e una persona, e non indica necessariamente l’origine etnica. Esso, però, può avere anche un significato più ampio relativo all’“origine nazionale”, che indica l’affiliazione culturale con un gruppo nazionale che può essere collegato a un Paese diverso da quello di cittadinanza della persona.

2.4.3 Xenofobia

Benché le legislazioni sui reati ispirati dall’odio si riferiscano frequentemente a motivazioni come il razzismo e l’ostilità etnica, tali termini comprendono anche il concetto di xenofobia, se non diversamente previsto. La “xenofobia” è generalmente definita come l’ostilità verso gli “stranieri”. Gli autori del reato i cui atti sono basati su motivi xenofobici possono indirizzare le loro condotte nei confronti di un ampio spettro di gruppi, accomunati dal fatto di essere percepiti dal soggetto attivo come un pericolo per l’unità del Paese o per l’identità collettiva nazionale. Pertanto questi individui possono colpire minoranze razziali, etniche o religiose, così come soggetti visti come sostenitori di questi gruppi.

Oltre a presentare una motivazione basata sul pregiudizio, i reati xenofobici possono altresì includere un elemento politico. Quando commessi come parte di un più ampio schema di matrice terroristica o su più larga scala, è molto più facile che siano perseguiti in forza di legislazioni antiterroristiche piuttosto che di norme sui reati ispirati dall'odio²². Benché i reati ispirati dall'odio e il terrorismo possano sovrapporsi, è bene ricordare che i reati di terrorismo mirano a esercitare una pressione sui governi o a perseguire scopi politici, mentre la gran parte dei reati ispirati dall'odio non presenta tali finalità.

2.4.4 Religione e credo

La libertà di religione o credo è tutelata da numerosi strumenti internazionali e regionali²³. È una delle tre caratteristiche protette basilari, assieme alla razza e alla nazionalità, incluse pressoché in ogni legislazione sui reati ispirati dall'odio all'interno della regione OSCE. Nel 2011, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 66/167, che condanna gli atti di violenza che colpiscono le persone o i beni sulla base della loro associazione religiosa e invita gli Stati a proteggere i siti religiosi da distruzioni e atti vandalici²⁴.

Se non vi è una specifica definizione di religione o credo nella legislazione nazionale, può essere utile per i pubblici ministeri considerare il General

²² Ad esempio, il 22 luglio 2011, Anders Breivik ha compiuto attentati dinamitardi contro edifici governativi ad Oslo, Norvegia, causando otto morti, prima di dirigersi verso un campo estivo del partito laburista dove ha aperto il fuoco contro i giovani partecipanti, uccidendo 69 persone. Egli ha dichiarato che la sua motivazione era quella di salvare la Norvegia e l'Europa occidentale dall'invasione dei Musulmani. Le sue vittime hanno incluso musulmani e non musulmani, immigrati e norvegesi. Breivik ha considerato come bersaglio legittimo ogni persona che sosteneva politiche liberali. È stato accusato di reati terroristici e condannato per i reati contestatigli nell'agosto 2012.

²³ La libertà di religione o credo è un principio fondativo dell'OSCE, contenuto nel VII Principio della Dichiarazione di Helsinki del 1975, ed è stato riaffermato dai successivi impegni OSCE. Tale libertà è anche sancita, tra gli altri, dall'articolo 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dall'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici - *International Covenant on Civil and Political Rights*, dall'articolo 9 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'articolo 12 della Convenzione americana sui diritti umani.

²⁴ "Resolution 66/167 adopted by the UN General Assembly: Combating negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons based on religion or belief", A/RES/66/167, del 19 dicembre 2011.

Comment n. 22 del Comitato dei diritti dell'uomo – *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite, che fornisce un'interpretazione ufficiale delle disposizioni del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici – *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)²⁵. Il Comitato ha affermato che il concetto di libertà di pensiero, coscienza o religione ricomprende “credenze teistiche, non teistiche e ateistiche, così come il diritto a non professare qualsivoglia religione o credo” e che i termini “religione” e “credo” devono essere interpretati nella maniera più ampia, al fine di includere sia sistemi di credenza istituzionalizzati sia credenze meno conosciute²⁶.

2.4.5 Sesso e genere

Gli Stati partecipanti dell'OSCE si sono impegnati a ricomprendere nelle loro politiche l'eguaglianza tra uomini e donne²⁷. Più specificamente, gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a “prevenire e combattere tutte le forme di violenza su base sessuale nei confronti delle donne e delle giovani”²⁸. Inoltre, un certo numero di Stati partecipanti dell'OSCE hanno incluso il genere e/o il sesso come caratteristica protetta nelle loro legislazioni sui reati ispirati dall'odio o nelle politiche di rilevazione di tali reati²⁹.

Il “sesso” si riferisce alle caratteristiche biologiche maschili o femminili, mentre il “genere” è una costruzione sociale e si riferisce all'idea social-

²⁵ Il testo integrale dell'ICCPR è disponibile su <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

²⁶ *General Comment No. 22, Article 18 on freedom of conscience, thought or religion*, paragrafo 2. Per maggiori informazioni circa gli standard internazionali relativi alla libertà di religione o credo, v. le ODIHR *Guidelines for Legislation on Freedom of Religion or Belief*, adottate dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), 18-19 giugno 2014, <<http://www.osce.org/odihr/13995>>.

²⁷ Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 14/04, Piano di azione 2004 dell'OSCE per la promozione della parità fra i sessi, <<http://www.osce.org/it/mc/41816?download=true>>.

²⁸ Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 15/05, Prevenzione e lotta alla violenza contro le donne, Lubiana, 6 dicembre 2005, <<http://www.osce.org/it/mc/17495?download=true>>.

²⁹ Ventuno Stati partecipanti dell'OSCE includono il sesso, il genere e l'identità di genere come caratteristiche protette ai sensi della loro legislazione sui reati ispirati dall'odio. Diversi Stati hanno incluso queste caratteristiche nelle loro politiche di rilevazione dei reati ispirati dall'odio e, nel 2012, 17 Stati partecipanti dell'OSCE hanno segnalato nell'Annual Hate Crime Report dell'ODIHR che raccolgono i dati sui reati ispirati dall'odio motivati da pregiudizio di genere. V. *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Response – Annual Report for 2012*, Varsavia, 2013, p. 79, <<http://tandis.odihr.pl/hcr2012>>.

mente accettata di mascolinità e femminilità. Colpire delle persone a causa del loro sesso o perché il loro comportamento contrasta con il pensiero dominante relativamente a come una persona dovrebbe orientare la propria sessualità, costituisce un reato ispirato dall'odio di genere. Il genere merita di essere sistematicamente considerato quando si perseguono reati ispirati dall'odio.

I pubblici ministeri devono essere consapevoli della possibilità di sovrapposizione tra genere e altre caratteristiche protette. Per esempio, in caso di attacchi contro donne musulmane che indossano il velo, gli attacchi potrebbero dipendere da motivazioni legate sia al genere, sia alla religione delle vittime.

2.4.6 Altri gruppi

Non vi è *consensus* tra gli Stati partecipanti all'OSCE su quali altri gruppi meritino di essere protetti in ragione delle "caratteristiche oggetto di tutela" dalle legislazioni sui reati ispirati dall'odio. Sempre più spesso, peraltro, alcuni gruppi vengono inseriti tra i destinatari della tutela contro i reati di odio.

Le statistiche e gli altri dati pubblicati dall'ODIHR nel rapporto annuale *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses* mostrano che i reati contro lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) rappresentano una questione di grande importanza all'interno dell'area OSCE. Venti Stati partecipanti raccolgono i dati sui reati motivati da pregiudizio contro queste caratteristiche protette e dieci considerano, altresì, l'identità transessuale come categoria separata³⁰.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità³¹, che è stata ratificata dal 46 Stati partecipanti all'OSCE, riconosce gli obbli-

³⁰ *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Response – Annual Report for 2012*, op.cit., nota 29, p. 79. All'interno della comunità delle Nazioni Unite vi è anche un crescente riconoscimento del fatto che le persone non possono essere soggette a violenza motivata dal loro orientamento sessuale o dall'identità di genere. Si veda la Dichiarazione di 62 membri delle Nazioni Unite, inclusi 41 Stati partecipanti dell'OSCE (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity*, 18 dicembre 2008, disponibile su <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997ae312.html>>.

³¹ V. <<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>>.

ghi degli Stati di proteggere dalla violenza le persone con disabilità. Il rapporto annuale dell'ODIHR su *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses* indica che 16 Stati partecipanti raccolgono i dati sui reati ispirati dall'odio sulla base della disabilità⁵².

2.5 ERRONEA PERCEZIONE

Un altro aspetto che i pubblici ministeri devono tenere in considerazione riguarda l'applicabilità della legislazione nazionale sui crimini d'odio nel caso in cui il soggetto attivo sia caduto in errore circa l'appartenenza della vittima al gruppo protetto. Per esempio, se un uomo che indossa il turbante viene assalito sulla base dell'erronea convinzione che sia musulmano, l'aggressore potrà essere perseguito per aver commesso un reato ispirato da pregiudizio antireligioso? Nella maggioranza degli Stati partecipanti dell'OSCE le legislazioni sui crimini ispirati dall'odio consentono che casi di errore sull'appartenenza della vittima al gruppo protetto siano trattati come crimini ispirati dall'odio.

La maggior parte delle legislazioni sui crimini ispirati dall'odio si fonda sulla motivazione che ha portato l'indagato a selezionare la vittima. Secondo tali legislazioni, il pubblico ministero deve provare che l'indagato considerasse la vittima appartenente a un certo gruppo, e che il reato sia stato commesso a causa del pregiudizio verso quel gruppo. Per esempio, il codice penale ungherese⁵³ descrive l'autore del reato come "ogni persona che attacca un'altra persona in quanto appartenente o *presumibilmente* appartenente" a un gruppo protetto. L'inclusione del termine "*presumibilmente*" significa che eventuali errori di percezione circa l'effettiva appartenenza della vittima al gruppo protetto fanno comunque rientrare il reato nella categoria di crimine ispirato dall'odio. Allo stesso modo, il codice penale greco⁵⁴ afferma che la commissione di "un atto di odio commesso *per ragioni* di razza, colore della pelle, religione, discendenza, origine nazionale o etnica, orientamento sessuale o identità di genere" costituisce una circostanza aggravante. Questa terminologia implica che se l'autore del reato attacca una persona nell'erronea convinzione che sia uno "straniero",

⁵² *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Response – Annual Report for 2012*, op.cit., nota 29, p. 87.

⁵³ Articolo 216(2) del codice penale dell'Ungheria (2013), <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15735>>.

⁵⁴ Articolo 79 del codice penale della Grecia, <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16289>>.

l'effettiva nazionalità della vittima è irrilevante ai fini dell'esclusione della sussistenza dell'illecito.

Nei casi in cui in taluni ordinamenti è stato accordato rilievo all'appartenenza della vittima a un gruppo protetto, cionondimeno le ipotesi di errore di percezione sono state disciplinate. Per esempio, il codice penale francese³⁵ prevede una pena più grave quando "un reato è commesso a causa dell'effettiva o supposta appartenenza o non appartenenza a un determinato gruppo etnico o a una determinata nazione, razza o religione".

Anche nei casi in cui la legislazione nazionale sui crimini ispirati dall'odio si concentra sull'appartenenza della vittima a un gruppo, piuttosto che sulla motivazione dell'autore del reato, le condotte caratterizzate da un errore sull'appartenenza della vittima al gruppo protetto possono comunque essere perseguite come reati ispirati dall'odio. La gran parte degli ordinamenti non consente che simile errore possa escludere la responsabilità penale. In ogni caso, la motivazione basata sul pregiudizio può essere presa in considerazione ai sensi delle disposizioni penali di carattere generale sulla commisurazione della pena, come visto nella sezione 2.3.4 della Guida.

2.6 "VITTIME PER ASSOCIAZIONE"

Alcuni crimini ispirati dall'odio contemplano il caso in cui le vittime siano selezionate in base al fatto di essere associate, anche indirettamente, a persone o gruppi contro i quali l'autore del reato ha un pregiudizio. Le vittime "per associazione" possono includere coppie interraziali e persone che sostengono minoranze o cause umanitarie, compresi gli appartenenti a gruppi della società civile o ad associazioni che lavorano su questioni attinenti ai diritti umani nell'interesse di minoranze, come i profughi o i gay e le lesbiche. In tali casi, può accadere che, per esempio, la vittima appartenga allo stesso gruppo dell'indagato. La motivazione basata sul pregiudizio rimane la medesima di quella dei casi in cui la vittima appartiene a un gruppo diverso da quello dell'autore del reato.

Se, affinché un reato sia considerato ispirato dall'odio, la relativa disciplina richiede che il pubblico ministero, oltre al fatto, debba provare solamente la

³⁵ Articoli 132-76 del codice penale della Francia, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/18771>>.

motivazione soggettiva che ha animato l'indagato a commettere il reato – e non l'effettiva appartenenza della vittima al gruppo protetto –, allora i casi di vittime per associazione possono essere perseguiti anche in forza delle norme sui crimini ispirati dall'odio. Per esempio, ai sensi del codice penale ucraino³⁶, il pubblico ministero deve semplicemente provare che l'indagato abbia commesso un reato “basato su avversione o ostilità razziale, nazionale o religiosa”. In tali circostanze, l'appartenenza della vittima a un particolare gruppo razziale, religioso o nazionale è irrilevante.

Per altro verso, se la legge richiede che la vittima appartenga a un gruppo protetto, i casi di vittime per associazione possono essere perseguiti come crimini ispirati dall'odio solo nell'ipotesi di un'espressa previsione legislativa. Ad ogni modo, in tali casi i pubblici ministeri possono basarsi sui principi generali in materia di commisurazione della pena per evidenziare la motivazione basata sul pregiudizio.

2.7 IL QUADRO INTERNAZIONALE E REGIONALE

Il concetto di reati ispirati dall'odio si fonda sui principi di eguaglianza nel godimento dei diritti umani e di tolleranza, nonché sui fondamenti democratici espressi da numerosi Trattati e strumenti internazionali, anche regionali. Le legislazioni nazionali adottate su tali questioni affondano spesso le loro radici negli standard e negli obblighi internazionali.

³⁶ Articolo 67(3) del codice penale dell'Ucraina, <<http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>>.

2.7.1 Le Nazioni Unite

I vincoli derivanti dal quadro normativo elaborato dalle Nazioni Unite in tema di diritti umani impongono agli Stati di garantire eguali diritti umani e un'eguale tutela giuridica nonché di prevenire la discriminazione. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani offre un termine di riferimento per il principio di eguale tutela dei diritti umani e non discriminazione ed è stata il primo strumento internazionale ad affermare che "A ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di "razza", di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione"³⁷.

L'ICCPR espande questi principi, stabilendo nel trattato specifiche previsioni. Gli articoli 6 e 7 tutelano il diritto della persona umana, rispettivamente, alla vita e alla libertà da torture e da trattamenti degradanti, mentre l'articolo 2 richiede che gli Stati adottino le misure legislative, giudiziali e di altro genere, necessarie a garantire che sia disponibile un rimedio nel caso di violazione del trattato. Il Comitato dei diritti dell'uomo – *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite, che sovrintende all'attuazione del trattato, ha osservato che gli Stati hanno un obbligo di svolgere indagini sulle violazioni commesse contro gli individui dallo Stato e da soggetti privati³⁸.

In particolare, l'articolo 2 dell'ICCPR contiene previsioni sul principio di non discriminazione simili a quelle rinvenibili nella Dichiarazione Universale, mentre l'articolo 26 entra in maggior dettaglio circa l'eguaglianza dinanzi alla legge, l'eguale tutela da parte della legge e la tutela dalla discriminazione. Così, l'ICCPR obbliga gli Stati a svolgere indagini sugli atti di violenza commessi contro le persone e a fare ciò senza alcuna discriminazione.

La CERD è ancora più specifica circa il dovere degli Stati di svolgere indagini sulle violenze razziali; essa inoltre richiede agli Stati di dare applicazione alla legislazione che vieta atti di violenza e di istigazione alla violenza su

³⁷ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani – *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), <www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf>.

³⁸ *United Nation Human Rights Council (UNHRC), General Comment 31: The Nature of the General Legal Obligations imposed by the Covenant*, adottato il 29 marzo 2004, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, paragrafi 6–8.

base razziale, oltre a determinate forme di espressione razzista³⁹. Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, che sovrintende all'attuazione del trattato, ha enfatizzato "l'importanza del contrastare atti razzisti, compresi gli illeciti minori commessi con motivazioni razziste, atteso che ogni illecito motivato su base razziale mina la coesione sociale e la società intera"⁴⁰. Il Comitato, al fine di favorire la propensione alla denuncia all'autorità giudiziaria da parte delle vittime, ha altresì raccomandato che gli Stati debbano garantire alle vittime il diritto di partecipare ai procedimenti penali in conformità alla legge processuale nazionale; ancora, che le vittime siano informate circa l'evoluzione dei procedimenti, siano protette da ritorsioni o intimidazioni e che abbiano accesso a risarcimenti e assistenza, laddove previsti⁴¹.

Come descritto nel riquadro sottostante, il Comitato ha evidenziato che è dovere del pubblico ministero assicurare che siano svolte indagini complete sulla motivazione razziale. Una inadempienza in tal senso, quando vi è *prima facie* l'evidenza della motivazione basata su un pregiudizio rispetto a un reato grave, è ritenuta una violazione dell'articolo 6 (sui rimedi effettivi) e

³⁹ L'articolo 4, lettera a), della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale – *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) così recita: "Gli Stati contraenti condannano ogni propaganda e ogni organizzazione che s'ispiri a concetti e a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore, o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale, e si impegnano ad adottare immediatamente misure efficaci per eliminare ogni incitamento a una tale discriminazione od ogni atto discriminatorio... e, in particolare: a) a dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica, come ogni aiuto apportato ad attività razzistiche, compreso il loro finanziamento...". V. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale – *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21 dicembre 1965, United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 195, <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3940.html>>. Dato che non vi è *consensus* sui casi in cui possano essere posti dei limiti alla libertà di parola, senza con ciò limitare la libertà di espressione, molti Stati hanno apposto riserve alla previsione in esame.

⁴⁰ Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, *General Comment 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*, Sedicesima Sessione, Supplement No. 18 (2005) UN Doc A/60/18, p. 103, paragrafo 15.

⁴¹ *Ibidem*, pagine 104–105, paragrafo 17.

dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera d) (sul dovere di porre fine alla discriminazione con tutti i mezzi) della CERD⁴².

Parere del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ai sensi dell'articolo 14 della CERD nel caso *Mahali Dawas e Yousef Shava contro Danimarca*

Nel parere del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale relativo a questo caso si esamina il dovere dello Stato di intraprendere azioni effettive contro gli atti di discriminazione ai sensi dell'Articolo 2, e di offrire misure effettive, ai sensi dell'Articolo 6, a garantire che siano svolte in maniera adeguata indagini e azioni di contrasto giudiziale ai reati ispirati dall'odio. Nel caso portato all'attenzione del Comitato, i ricorrenti erano i membri di una famiglia di immigrati iracheni residente in Danimarca, i quali, nel loro condominio, erano stati ripetutamente oggetto di dileggio razzista e di invettive. A un certo punto, una folla di 35 vicini aveva preso a forzare la loro porta, urlando slogan razzisti e accusandoli di aver rubato una collana. La folla era entrata nell'abitazione, danneggiando le finestre e alcuni arredi interni e aggredendo fisicamente i due ricorrenti di sesso maschile. Anche se la polizia aveva condotto indagini sull'incidente, una volta ricevuta la confessione di colpevolezza da parte degli aggressori circa le contestazioni di aggressione e danneggiamento della proprietà, il pubblico ministero aveva modificato le contestazioni e domandato un giudizio sommario. Così facendo, il pubblico ministero aveva omesso di far emergere le potenziali motivazioni del reato basate su pregiudizio. Il Comitato, nel suo parere, ha sostenuto che il pubblico ministero, quando indaga e persegue reati con una potenziale motivazione basata sul pregiudizio, ha il dovere di assicurare che la motivazione razziale sia pienamente vagliata nell'ambito del procedimento penale. Il Comitato ha evidenziato in particolar modo che la potenziale gravità dell'evento – nel corso del quale 35 persone avevano preso d'assalto un'abitazione, usando violenza e urlando epiteti razzisti – avrebbe richiesto, in forza degli obblighi in vigore in base al trattato, un'approfondita indagine circa le potenziali motivazioni basate su pregiudizi.

⁴² Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, *Communication No. 46/2009, Opinion adopted by the Committee at its eightieth session, 13 February to 9 March 2012, CERD /C/80/D/46/2009, in the case of Mahali Dawas and Yousef Shava v. Denmark.*

Commento: Questo caso ha imposto al pubblico ministero l'onere di vagliare attentamente la matrice razzista del fatto. I commenti offensivi e le affermazioni chiaramente xenofobiche espressi durante l'evento da parte degli autori del reato imponevano un dovere di considerare approfonditamente la motivazione razzista del reato. Pur in presenza di altre motivazioni (ritorsione per un asserito furto e per il danneggiamento di beni commesso dalla famiglia delle vittime), il pubblico ministero era obbligato a non escludere automaticamente la motivazione razzista in assenza di un'indagine meticolosa.

Benché i vincoli derivanti dal quadro normativo elaborato dalle Nazioni Unite non richiedano agli Stati di adottare specifiche legislazioni sui reati ispirati dall'odio, si va affermando il dovere di indagare, perseguire e punire tali reati. Siccome gli Stati riferiscono regolarmente alle Nazioni Unite circa le evidenze di tali progressi nell'attuazione dei diritti previsti nei trattati di cui sono Stati contraenti, i loro risultati con riferimento ai reati ispirati dall'odio possono essere oggetto di esame⁴³.

2.7.2 L'OSCE

Dal 2003, quando il termine "*hate crimes*" è stato impiegato per la prima volta ufficialmente dall'OSCE, il Consiglio dei Ministri ha ripetutamente affermato che i reati ispirati dall'odio non colpiscono solo gli individui, ma possono anche portare a conflitti e violenze su più ampia scala⁴⁴. I 57 Stati partecipanti all'OSCE hanno tutti attivamente convenuto di rispettare gli impegni concordati per *consensus* e sono politicamente vincolanti.

La Decisione del Consiglio dei Ministri del 2009 sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio⁴⁵ rimane uno degli impegni più articolati assunti della comu-

⁴³ Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, *General Recommendation 7: Legislation to eradicate racial discrimination*, articolo 4, 23 agosto 1985. V. anche la *General Recommendation 07 (General Comments)*, che richiede agli Stati di fornire nei loro rapporti periodici informazioni sulla legislazione e la sua applicazione.

⁴⁴ V. Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 4/03, *op.cit.*, nota 2. Un elenco completo dei pertinenti impegni OSCE si trova nell'Allegato 2.

⁴⁵ Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE, n. 9/09, *op.cit.*, nota 1.

nità internazionale riguardante l'obbligo degli Stati di contrastare i reati ispirati dall'odio. In tale decisione gli Stati partecipanti si sono impegnati, tra l'altro, a:

- raccogliere e divulgare dati sui reati ispirati dall'odio;
- promulgare, se opportuno, leggi specifiche e mirate per combattere i reati ispirati dall'odio;
- adottare misure appropriate per incoraggiare le vittime a denunciare i reati ispirati dall'odio;
- prevedere corsi di formazione professionale e attività di rafforzamento delle competenze per le forze di polizia, i pubblici ministeri e i giudici che si occupano di tali reati; e
- condurre tempestivamente indagini sui reati ispirati dall'odio e assicurare che i moventi di tali reati siano riconosciuti e condannati pubblicamente dalle competenti autorità e dai dirigenti politici.

2.7.3 *Il Consiglio d'Europa*

47 dei 57 Stati partecipanti dell'OSCE sono firmatari della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa (CEDU)⁴⁶. Per tale ragione, le sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo ("la Corte"), che costituisce lo strumento di controllo del rispetto dei diritti fondamentali della CEDU, hanno una particolare incidenza all'interno della regione OSCE. In diverse occasioni la Corte ha considerato gli obblighi degli Stati ai sensi della CEDU in relazione a reati motivati da pregiudizio. Questi casi hanno tutti riguardato l'Articolo 14 della CEDU, che sancisce il principio di non discriminazione, e che può essere invocato solo se un altro diritto, di natura sostanziale, della CEDU viene in gioco.

Sono emersi numerosi principi fondamentali da questi casi, che hanno congiuntamente prodotto una giurisprudenza coerente quanto all'obbligo degli Stati di svolgere prontamente ed efficacemente indagini sui reati motivati da pregiudizio, a prescindere dal fatto che tali reati siano stati commessi da soggetti pubblici o privati, e di assicurare che la motivazione basata sul pregiudizio sia identificata e trattata in maniera appropriata dal sistema della giustizia penale. La giurisprudenza della Corte richiama e sviluppa

⁴⁶ Per il testo integrale della CEDU v. www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf.

la stessa interpretazione degli *standard* internazionali previsti dall'ICCPR e dalla CERD.

I paragrafi che seguono presentano alcune delle principali statuizioni della Corte circa l'investigazione dei reati ispirati dall'odio e offrono una breve sinossi dei casi che hanno portato a queste statuizioni.

Gli Stati hanno l'obbligo di condurre indagini tempestive ed efficaci sui reati violenti concernenti violazioni del diritto alla vita e del diritto a essere immuni da maltrattamenti.

Al fine di conferire un significato pregnante al diritto alla vita (Articolo 2) e al diritto a essere immuni da maltrattamenti (Articolo 3) ai sensi della CEDU, sugli Stati incombe un "obbligo positivo" di svolgere indagini effettive sui reati che interferiscono con tali diritti⁴⁷. Questo obbligo positivo include due aspetti: in primo luogo, agli Stati è richiesto di adottare le misure volte ad assicurare che le persone soggette alla loro giurisdizione non siano destinatarie di maltrattamenti da parte di soggetti pubblici e privati. In secondo luogo, agli Stati è richiesto di svolgere indagini ufficiali entro un ragionevole lasso temporale.

Le autorità che svolgono le indagini ed esercitano l'azione penale devono essere imparziali nella valutazione della prova.

Nel caso *Stoica contro Romania*, si discutevano i maltrattamenti inflitti dalla polizia ai danni di un ragazzo quattordicenne Rom, sfociati in lesioni permanenti. La Corte ha ritenuto che i pubblici ministeri militari avessero basato le loro prove sulle dichiarazioni dei funzionari di polizia, che avevano motivo di voler scagionare se stessi e i loro colleghi da ogni responsabilità. Allo stesso tempo, i pubblici ministeri avevano integralmente ignorato le dichiarazioni degli abitanti del villaggio, tutti di etnia Rom, ritenute aprioristicamente favorevoli al ricorrente. In più, i pubblici ministeri non avevano considerato le dichiarazioni dei funzionari di polizia secondo cui il

⁴⁷ *Nachova and Others v. Bulgaria*, sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera) 6 luglio 2005.

comportamento degli abitanti era “tipicamente zingaro”, dichiarazioni che agli occhi della Corte avevano svelato una visione stereotipata da parte della polizia⁴⁸.

Anche se gli Stati non sono tenuti ad adottare una specifica legislazione sui reati ispirati dall'odio, il sistema della giustizia penale deve essere in grado di identificare, riconoscere e sanzionare appropriatamente i reati con motivazioni razziali.

Nel caso *Angelova e Iliev contro Bulgaria*⁴⁹, i ricorrenti lamentavano la ritenuta inadempienza dello Stato rispetto all'obbligo di condurre un'indagine immediata ed efficace sulla morte di una persona Rom e che l'assenza di una legislazione per gli omicidi motivati su base razziale non avesse fornito un'adeguata tutela giuridica contro tali crimini. La Corte ha ritenuto che l'assenza di una specifica legislazione sui reati ispirati dall'odio non impediva la possibilità per le autorità di perseguire, nell'ambito di un procedimento penale, il movente razzista e che il quadro normativo generale permetteva una sanzione appropriata e rafforzata per questo tipo di reati. La decisione della Corte ha sottolineato che, nonostante agli Stati non sia richiesto di avere una specifica legislazione sui reati ispirati dall'odio, reati particolarmente riprovevoli, tra i quali annoverare quelli che nuocciono significativamente alle persone e alla società, come i reati ispirati dall'odio, richiedono una sanzione proporzionata prevista per legge.

Nei casi di privazione della vita e di maltrattamento, le autorità statali hanno il dovere di condurre indagini immediate ed efficaci senza discriminazione alcuna. Pertanto, anche ogni motivazione razzista o antireligiosa deve essere vagliata immediatamente ed efficacemente, in funzione delle circostanze del caso.

Nel caso *Angelova e Iliev contro Bulgaria*, la Corte ha anche esaminato il ruolo delle autorità nell'accertare motivazioni di stampo razzista. La polizia ave-

⁴⁸ *Stoica v. Romania*, sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, 4 marzo 2008.

⁴⁹ *Angelova and Iliev v Bulgaria*, sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, 26 luglio 2007.

va identificato i presunti responsabili di un'aggressione sfociata nella morte di un uomo di origine Rom, uno dei quali aveva direttamente ammesso la motivazione razzista del reato. Tuttavia, la polizia aveva omesso di condurre il necessario procedimento investigativo contro la gran parte degli indiziati prima del decorso del termine di prescrizione. La Corte ha ritenuto che le autorità nazionali avessero omesso di condurre un'immediata ed efficace indagine sull'incidente, specialmente "in considerazione dei motivi razziali dell'attacco e della necessità di conservare la fiducia della minoranza nella capacità delle autorità di proteggerla dalle minacce di violenza razziale"⁵⁰. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che la Bulgaria fosse incorsa in una violazione del profilo processuale del diritto alla vita (Articolo 2), in relazione al principio di non discriminazione (Articolo 14), in quanto le autorità avevano omesso di operare una "dovuta distinzione con gli altri reati, non motivati su base razziale, fatto che costituisce un trattamento ingiustificato inconciliabile con l'Articolo 14"⁵¹.

Nel caso *Sesic contro Croazia*, la Corte ha esteso gli stessi principi alle violazioni degli aspetti processuali delle indagini circa il diritto a essere immuni da maltrattamenti (Articolo 3) in relazione all'Articolo 14. Il ricorrente era un uomo Rom che era stato colpito gravemente con bastoni di legno da alcune altre persone, mentre queste urlavano espressioni razziste contro di lui. Nonostante la presenza di gravi indizi, la polizia non aveva assunto le misure investigative necessarie per individuare gli aggressori e trarli a giudizio. La Corte ha affermato che le autorità statali hanno il dovere, quando svolgono indagini su aggressioni violente, "di compiere tutti gli atti opportuni per accertare ogni movente razzista e verificare se l'odio o il pregiudizio etnico hanno o meno giocato un ruolo nell'evento. Non agire in tal modo e trattare la violenza e la brutalità indotte da razzismo alla stregua di casi privi di connotazione razzista significherebbe chiudere gli occhi davanti alla specifica natura di atti particolarmente lesivi dei diritti umani"⁵².

Nel caso *Milanovic contro Serbia*, la Corte ha esteso gli stessi principi concernenti i reati motivati da razzismo ai crimini motivati da un pregiudizio anti-religioso⁵³. Il ricorrente, appartenente alla comunità religiosa Vaishava Hindu o Hare Krishna, era stato oggetto di numerose aggressioni nella ri-

⁵⁰ *Ibidem*, paragrafo 105.

⁵¹ *Ibidem*, paragrafo 117.

⁵² *Sesic v. Croazia*, sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, 31 maggio 2007.

⁵³ *Milanovic v. Serbia*, sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, 14 dicembre 2010.

correnza delle maggiori festività Serbo-Ortodosse. La Corte ha ritenuto che lo Stato avesse violato il profilo processuale dell'Articolo 3 (prevenzione di maltrattamenti) in relazione all'Articolo 14 (principio di non discriminazione), per aver omesso di vagliare tempestivamente ed efficacemente le motivazioni del reato derivanti da pregiudizio religioso. In particolare, la Corte ha rilevato che la polizia non aveva preso in carico il caso con la necessaria serietà, nonostante vi fossero indizi circa la decisione di colpire soggetti appartenenti alle minoranze nel corso delle festività religiose. Per converso, la polizia aveva menzionato la religione della vittima e aveva fatto riferimento al suo "strano aspetto", il che suggeriva che le indagini fossero state svolte in maniera estremamente superficiale e non avessero esaminato seriamente la gravità del pregiudizio antireligioso presente nel caso.

La Corte ha chiarito che, in caso di reati concernenti un pregiudizio su base razziale o religiosa, lo Stato è tenuto a garantire nelle indagini uno *standard* particolarmente elevato. Gli investigatori e i pubblici ministeri devono riconoscere e dare particolare peso agli elementi di pregiudizio del reato e svolgere tutti i passi ragionevoli per raccogliere le prove e trarre a giudizio gli autori dell'illecito. I pubblici ministeri devono, pertanto, trattare le prove in maniera equa e senza preconcetti e assicurare che la prova testimoniale non sia ignorata sulla base di stereotipi. Quando emerge che la polizia ha agito secondo stereotipi, i pubblici ministeri devono essere consapevoli delle loro responsabilità nel contrastare questi fenomeni e contestare l'effettività e la precisione delle indagini.

2.7.4 L'Unione Europea

La Decisione quadro relativa alla lotta contro il razzismo e la xenofobia rappresenta una delle risposte ufficiali dell'UE⁵⁴ ai reati ispirati dall'odio. Questa decisione obbliga tutti gli Stati membri dell'UE a rivedere la loro legislazione e assicurare la conformità di essa alla decisione. Essa è volta ad armonizzare il diritto penale all'interno dell'UE e ad assicurare che gli Stati rispondano con pene effettive, proporzionate e dissuasive ai reati razzisti e xenofobici.

⁵⁴ 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.

Nonostante gran parte della Decisione concerna i reati di espressione, che sono al di fuori della portata di questa Guida, l'Articolo 4 afferma che per tutti gli altri tipi di reato gli Stati devono "adottare le misure necessarie affinché la motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante o, in alternativa, affinché tale motivazione possa essere presa in considerazione dal giudice all'atto della determinazione della pena". L'Articolo 8 richiede che l'avvio delle indagini o l'azione penale per reati di stampo razzista o xenofobo non sia subordinata a una denuncia o accusa da parte della vittima.

Così, se la Decisione non impone l'adozione di una specifica legislazione, essa tuttavia richiede che il sistema della giustizia penale riconosca e condanni in maniera appropriata i reati motivati da pregiudizio, attribuendo agli investigatori e ai pubblici ministeri la responsabilità di portare questi casi in giudizio.

Con riferimento alle vittime dei reati ispirati dall'odio, la Direttiva Vittime (2012/29/UE)⁵⁵ identifica le vittime dei reati ispirati dall'odio come particolarmente a rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta. Un tale rischio deve essere tenuto in considerazione da parte delle forze di polizia fin dalle primissime fasi delle indagini, come specifico profilo della valutazione individuale dei bisogni di protezione della vittima, prescritta dalla Direttiva stessa. Le speciali misure di protezione previste nella Direttiva Vittime devono essere applicate, ove necessarie, in aggiunta alla protezione comunque offerta alle vittime di ogni reato. Agli Stati membri dell'UE è richiesto di recepire la Direttiva negli ordinamenti interni entro il 16 novembre 2015.

⁵⁵ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

CAPITOLO TERZO

ISTRUIRE UN PROCEDIMENTO

3.1 L'APERTURA DEL FASCICOLO

La documentazione iniziale ricevuta dal pubblico ministero sarà stata probabilmente preparata dal funzionario di polizia che ha verbalizzato la denuncia o che per primo è giunto sul luogo del reato. Alcune prove chiave del reato potrebbero andare irrimediabilmente perdute se non fossero subito raccolte e registrate dalle forze dell'ordine. Il tempestivo riconoscimento delle possibili motivazioni basate sul pregiudizio da parte delle forze dell'ordine si rivela perciò decisivo nel permettere la raccolta di prove sufficienti e quindi l'efficace contrasto giudiziale di un caso di crimine d'odio.

Per assicurare la necessaria cooperazione tra le forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria nei casi di crimini d'odio, è necessario che vi sia una piena condivisione della nozione di crimine d'odio e delle caratteristiche oggetto di tutela, nonché un buon livello di comunicazione tra le istituzioni. Se da un lato è vero che la separazione dei programmi formativi per le forze dell'ordine e per i pubblici ministeri presenta determinati benefici, d'altro canto, per favorire la cooperazione, si dovrebbe considerare anche l'istituzione di momenti di formazione congiunta⁵⁶.

Ad ogni modo, sia che si abbia già a disposizione un complesso definito di elementi di prova, sia che si disponga solo di una sommaria ricostruzione dei fatti e di taluni elementi più significativi, è al pubblico ministero che spetta la formulazione dell'imputazione e, quindi, la corretta qualificazione del fatto come crimine d'odio, nonché la valutazione circa la necessità di ulteriori elementi per provare in giudizio il reato e le motivazioni basate sul

⁵⁶ Per maggiori dettagli sulle iniziative ODIHR di Formazione contro i crimini d'odio per le forze dell'ordine (TAHCLE) e Formazione sui crimini d'odio per i pubblici ministeri (PAHCT), vedi l'Allegato 1.

pregiudizio⁵⁷. Le sezioni che seguono illustrano come fare buon uso delle informazioni delle quali si dispone per costruire un caso di crimine d'odio.

3.1.1 Usare gli indicatori di pregiudizio per identificare un potenziale caso di crimine d'odio

Talora, quando un pubblico ministero esamina per la prima volta la documentazione di un caso, può capitare che la motivazione basata sul pregiudizio risulti immediatamente evidente, per esempio ove le condotte sono caratterizzate dall'utilizzo di parole o simboli che mostrano odio, o quando è l'indagato stesso ad aver ammesso le proprie motivazioni basate sul pregiudizio.

Se una motivazione di tal genere non emerge in modo evidente, gli *indicatori di pregiudizio* costituiscono uno strumento efficace per facilitare l'individuazione di un crimine d'odio. Gli indicatori di pregiudizio sono di aiuto alla polizia e all'autorità giudiziaria perché le guidano verso quei fattori che normalmente segnalano una motivazione basata sul pregiudizio. La presenza di uno o più di questi indicatori suggerisce l'esistenza di un crimine d'odio e dovrebbe determinare l'avvio di ulteriori indagini sul movente del reato. Gli indicatori di pregiudizio forniscono criteri oggettivi per discernere tra le possibili motivazioni, ma non costituiscono necessariamente una prova delle motivazioni di odio in capo all'autore del reato. Molti dei fattori di pregiudizio possono essere utilizzati per raggiungere una prova indiretta delle motivazioni sottese al reato, come meglio illustrato nel prosieguo della Guida.

La decisione di qualificare un fatto quale crimine d'odio può essere presa in fasi diverse, tanto dalle forze dell'ordine quanto dall'autorità giudiziaria. Per questo motivo, gli indicatori di pregiudizio sono rilevanti tanto nel momento dell'esame della scena del crimine quanto nella fase di analisi delle prove del reato⁵⁸. Alcuni Paesi hanno elaborato vere e proprie liste di fattori ritenuti sintomo dell'esistenza di un pregiudizio, e le hanno messe a dispo-

⁵⁷ Negli ordinamenti in cui la decisione sulla colpevolezza e quella sulla commisurazione della pena avvengono in fasi separate e la legge prevede delle circostanze aggravanti, la maggiorazione della pena può essere applicata dai giudici senza che sia necessario che la pubblica accusa contesti le aggravanti nell'atto di imputazione. In ogni caso, anche in questo caso il reato dovrebbe essere qualificato come crimine d'odio e i relativi elementi di prova dovrebbero essere presentati in giudizio.

⁵⁸ Vedi anche *Preventing and Responding to Hate Crimes: A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region*, ODIHR, op. cit., nota 6.

sizione delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria per facilitare l'individuazione dei motivi del reato. Nel riquadro seguente è presentato l'estratto di un opuscolo sui crimini d'odio per i funzionari di polizia pubblicato dal Ministero dell'Interno della Polonia, nel quale sono elencati gli indicatori di pregiudizio più importanti.

**Estratto da “Crimini d'odio: Informazioni generali per la Polizia”,
Ministero dell'Interno della Polonia**

Esempi di indicatori d'odio per il primo intervento

La chiave di ogni indagine consiste nel rispondere alle sette “domande d'oro” dell'investigatore: Cosa? Dove? Quando? Come? Con cosa? Perché? Chi lo ha fatto?

ATTENZIONE! Il rilevamento e il perseguimento efficace degli autori di un crimine d'odio ha inizio nel momento della denuncia o della notizia di reato. In larga misura, il successo delle indagini dipende dalle competenze di cui dispone il funzionario che interviene per primo e dalle azioni da costituirsi adottate avviando le attività di polizia. Tra queste: le operazioni di fermo e arresto, le rilevazioni sulla scena del crimine e la raccolta di informazioni dalla vittima.

Segnali che indicano crimini d'odio

Gli indicatori che suggeriscono la presenza di motivazioni basate sul pregiudizio in un reato si basano su fatti oggettivi, circostanze o azioni dell'autore che, presi da soli o congiuntamente con altri fatti e circostanze, suggeriscono che il reato sia stato ispirato dall'odio.

La lista seguente raccoglie una serie di potenziali indicatori.

- **Fattori inerenti la vittima:** l'appartenenza della persona a una minoranza (per es., nazionale, etnica, religiosa o sessuale), la sua relazione con persona appartenente a una minoranza, la sua attività di supporto di una minoranza.

- **Fattori inerenti l'oggetto materiale del reato:** se le condotte illecite sono dirette contro beni materiali, è importante considerare la funzione del bene (per es., un luogo di culto, un cimitero, un luogo di ritrovo di appartenenti a una determinato gruppo etnico, nazionale o religioso, ecc.).
- **Fattori inerenti l'autore del reato:** in base alle conoscenze delle forze dell'ordine, la condotta posta in essere coincide con quella tipica di organizzazioni che incitano alla discriminazione o alla violenza per motivi razzisti, etnici, nazionali o religiosi; il fatto che l'autore sia stato già coinvolto in precedenza in incidenti di questo tipo, o appartenga a un'organizzazione di questo tipo.
- **Il comportamento e la condotta dell'autore:** commenti, gesti, dichiarazioni scritte (realizzati prima o durante la commissione del reato), segni, simboli, graffiti e disegni sulla scena del crimine (inclusi quelli raffiguranti contenuti razzisti, etnici, religiosi o concernenti l'orientamento sessuale).
- **Circostanze inerenti il tempo e il luogo del crimine:** per esempio, se il fatto è commesso in coincidenza con una festività o una data rilevante per la comunità di appartenenza della vittima; se un certo numero di reati o di altri fatti di odio ha già avuto luogo nello stesso luogo; o se il luogo del crimine è generalmente conosciuto o percepito quale area associata a una determinata minoranza.
- **La percezione della vittima o dei testimoni per cui il reato sarebbe stato ispirato dall'odio.**
- **Assenza di altri motivi.**

Commento: Questo opuscolo è stato distribuito a tutti i funzionari di polizia da parte del Ministero dell'Interno. La lista degli indicatori di pregiudizio è concepita per aiutare gli inquirenti a riconoscere e sviluppare una prospettiva investigativa che indichi la possibile commissione di un crimine d'odio.

3.1.2 Brutalità dell'aggressione

Nel caso di un'aggressione violenta che non presenti altri motivi evidenti, e qualora sussista una diversa appartenenza etnica o una differenza di altra natura tra la vittima e l'autore del fatto, la brutalità del reato costitu-

isce un forte indicatore che questo possa essere stato motivato dall'odio. Chiunque può essere vittima di un crimine d'odio, indipendentemente dal fatto di appartenere o meno a una minoranza. Ciononostante, determinati gruppi sono oggetto di crimini d'odio in misura assai maggiore in ragione della loro religione, appartenenza razziale, etnica, disabilità o orientamento sessuale. In alcuni casi, ancorché rari, il crimine d'odio è caratterizzato da una violenza brutale ed estrema, attraverso la quale l'autore del reato tenta di disumanizzare la vittima, nei cui confronti prova odio e intolleranza. Se la vittima appartiene o sembra appartenere a tali minoranze, e non sussistono altri motivi evidenti (ad esempio di natura economica) che spieghino il reato, appare dunque giustificato un approfondimento investigativo circa i motivi dell'azione.

Caso esemplificativo Brutalità dell'aggressione

La notte del 7 agosto 2007, quattro giovani, due dei quali minori di età, avvistavano uno straniero con fisionomia non slava camminare per una delle vie principali di Omsk, nella Federazione Russa. I quattro ragazzi aggredivano e uccidevano lo straniero colpendolo alla testa e al corpo con un tubo di metallo e con bottiglie di vetro. La fidanzata di uno degli imputati filmava la scena dell'omicidio con il telefono cellulare. Immediatamente dopo l'aggressione, uno degli autori del fatto aggrediva anche un altro uomo dalla fisionomia non slava, che però riusciva a fuggire.

Tutti gli imputati sono stati riconosciuti colpevoli di concorso in omicidio premeditato e motivato dall'odio o dall'ostilità etnica, fattispecie prevista dall'art. 105, par. 2.1, del codice penale. L'imputato che aveva aggredito la seconda vittima è stato inoltre riconosciuto colpevole di lesioni personali dolose, commesse per motivi di odio o ostilità etnica (art. 115, par. 2.b del codice penale). Nel determinare la pena, il Tribunale ha escluso la configurabilità di attenuanti, e nelle motivazioni della sentenza ha riconosciuto espressamente il fattore del pregiudizio nella commissione del reato. I due imputati maggiori d'età sono stati condannati rispettivamente a 17 e a 15 anni di reclusione, mentre ai due minori è stata applicata la pena di 8 anni da scontare presso un istituto penale minorile. Alla vittima è stato inoltre riconosciuto il diritto al risarcimento dei danni morali e materiali.

Commento: La brutalità dell'omicidio di una persona completamente sconosciuta e che mostra una diversa apparenza etnica rispetto a quella degli aggressori costituisce un evidente indicatore di pregiudizio. La brutalità è caratteristica dei crimini d'odio xenofobo, nei quali le vittime sono oggetto di aggressione non perché membri di una minoranza, bensì perché esse non appartengono al gruppo nazionale dominante. Il secondo tentativo di aggressione contro un'altra persona di etnia diversa da quella degli aggressori mostra un modello costante di condotta. La registrazione video dell'aggressione rivela il desiderio di rievocare l'attacco per diffonderne e celebrarne la violenza motivata dall'odio.

Fonte: <<http://genproc.gov.ru/smi/news/news-63124/>>

3.1.3 Segni e simboli

Gli autori di crimini d'odio a volte utilizzano segni e simboli per indicare l'adesione a ideologie di estrema destra o nazionalistiche. Se la svastica o altri simboli nazisti sono ben noti alla maggior parte delle persone, vi sono molti altri simboli non immediatamente riconoscibili se non dagli appartenenti a determinati gruppi. Tra questi rientrano le sequenze numeriche che corrispondono a lettere dell'alfabeto o a date significative che rappresentano organizzazioni o movimenti che incitano alla discriminazione e alla violenza; essi possono anche consistere in disegni astratti o slogan che possono non fare riferimento esplicito all'odio. Perciò, nei casi di possibili crimini d'odio che coinvolgono simboli di tal genere può essere necessario che la polizia e l'autorità giudiziaria si avvalgano del supporto di esperti. Nel corso delle fasi iniziali di un'indagine, al momento di valutare gli indicatori di pregiudizio, le ricerche via internet e le consulenze di esperti possono aiutare a identificare possibili motivazioni basate sul pregiudizio.

Se dai simboli utilizzati durante l'aggressione appare possibile ricavare la sussistenza di una motivazione basata sul pregiudizio, si rende necessario il ricorso a consulenti tecnici o periti per accertare precisamente il significato di tali simboli. Consulenti tecnici possono essere reperiti presso il Ministero

dell'Interno, istituzioni pubbliche o associazioni private⁵⁹, o possono essere indicati da questi stessi enti. Alcune ONG curano banche dati con segni e simboli, come l'associazione polacca *Nigdy Wiecej* ("Mai Più") o la statunitense *Anti-Defamation League*⁶⁰, che hanno sezioni delle loro pagine web per la raccolta dei simboli neo-nazisti.

3.2 TIPOLOGIE DI PROVE DELLE MOTIVAZIONI BASATE SUL PREGIUDIZIO

Prima di raccogliere ulteriori elementi di prova, il pubblico ministero deve verificare se le disposizioni normative pertinenti richiedono la prova dell'"odio" o dell'ostilità da parte dell'autore del reato, o se la legge penale si limita a richiedere che l'autore abbia preso di mira un individuo in ragione della sua appartenenza, reale o presunta, a un gruppo determinato. Questi due diversi approcci legislativi sono conosciuti rispettivamente con le denominazioni di *modello dell'ostilità* e di *modello della selezione discriminatoria*. Il modello della selezione discriminatoria assume un approccio oggettivo, in base al quale la pubblica accusa è tenuta a provare solo che l'autore del reato abbia selezionato la propria vittima in ragione della sua appartenenza a uno specifico gruppo. La selezione della vittima non richiede necessariamente la sussistenza in capo all'autore di sentimenti negativi nei confronti di un individuo o di un gruppo. In altre parole, in tali casi, l'interrogativo da porsi è se la vittima sia stata selezionata per la sua appartenenza a un gruppo (ad esempio, razziale, etnico o religioso) e non se l'autore del fatto realmente "odiasse" quel gruppo. Il modello della selezione discriminatoria potrebbe trovare applicazione, ad esempio, qualora l'autore del reato ammettesse di aver preso di mira un immigrato sulla base della convinzione che questi non avrebbe denunciato il fatto alla polizia a causa, appunto, della sua condizione di immigrato.

Il modello dell'ostilità adotta un approccio molto più "soggettivo", che in taluni casi richiede l'ulteriore prova della avversione nei confronti del gruppo di appartenenza della vittima. Rientrerebbero nella prospettiva in esame i casi in cui, per esempio, l'autore del fatto ammetta di volere tutti gli immi-

⁵⁹ Ad esempio, il Ministero dell'Interno della Germania e la *Gendarmerie* francese hanno banche dati ed esperti in simbologie estremiste.

⁶⁰ Vedi <<http://nigdywiecej.org>>, <http://archive.adl.org/hate_symbols/default_graphics.html>.

grati fuori dal proprio Paese, accusandoli di sottrarre il lavoro ai cittadini, o utilizzi insulti xenofobi nei confronti della vittima. In alcuni ordinamenti, la legislazione sui crimini d'odio considera esplicitamente la *manifestazione* di ostilità quale prova sufficiente, sicché, una volta provata l'espressione d'odio (si pensi al lancio di insulti contro la vittima durante l'aggressione), non occorre rintracciare ulteriori fattori di ostilità negli atti commessi.

Nella pratica, questi distinti modelli legislativi richiedono tipologie di prova simili, posto che l'odio e il pregiudizio sono la causa scatenante dei reati di odio indipendentemente dal modello legislativo adottato. I pubblici ministeri, quando conducono un'indagine su di un crimine d'odio, si pongono le medesime domande indipendentemente dal modello di riferimento, anche se può risultare diverso l'onere della prova da soddisfare.

3.3 LAVORARE CON VITTIME E TESTIMONI DI UN CRIMINE D'ODIO

I crimini d'odio presentano caratteristiche specifiche che i pubblici ministeri e gli investigatori devono tenere in considerazione al momento di valutare gli elementi di prova forniti dalle vittime e dai testimoni. Per una serie di ragioni, molte vittime di crimini d'odio sono restie a farsi avanti e raccontare la storia della loro vittimizzazione. Spesso si tratta di membri di comunità emarginate, abituate a sperimentare la discriminazione come componente ordinaria della loro vita quotidiana. Le autorità devono essere coscienti che, per alcune vittime, rivolgersi alle forze dell'ordine e alle autorità competenti può costituire un passo difficile da compiere. Le speciali esigenze delle vittime dei crimini d'odio sono riconosciute in strumenti come la Direttiva UE sulle vittime di reato.

Le questioni di genere rappresentano un altro importante aspetto da monitorare nell'assistere le vittime e i testimoni di un crimine d'odio. L'odio di genere può costituire un motivo, o uno dei motivi, per i crimini d'odio, nel qual caso il fatto deve essere inquadrato e affrontato di conseguenza. I pubblici ministeri dovrebbero costantemente tenere in considerazione le questioni relative all'identità di genere quando si interfacciano con le vittime e con i testimoni. Se possibile, sarebbe opportuno adottare apposite direttive che affrontino il tema del genere nell'accertamento giudiziale dei casi di crimini d'odio. Le direttive dovrebbero inoltre affrontare specifiche questioni processuali, quali, ad esempio, il bilanciamento tra le esigenze delle vittime e le regole che disciplinano la loro partecipazione e quella dei testimoni al procedimento. Per le vittime di crimini d'odio in generale, e per le vittime di

violenza sessuale o di reati legati all'identità di genere in particolare, spesso è molto difficile affrontare l'autore del reato in un'aula di tribunale.

3.3.1 *Affrontare il problema della scarsa propensione alla denuncia*

Lo scarso numero di denunce è un dato che caratterizza i crimini d'odio⁶¹. Ci sono alcuni fattori comuni che possono spiegare la scarsa propensione della vittima a denunciare il reato alle autorità, come indicato di seguito.

Paura dell'identificazione: Alcune vittime non vogliono essere identificate, ad esempio per timore che il proprio orientamento sessuale sia rivelato ad amici o parenti, o che il proprio *status* migratorio irregolare sia portato all'attenzione delle Autorità.

Mancanza di fiducia: Alcune minoranze etniche, religiose o "razziali" possono avere una storia pregressa di esperienze negative nel rapportarsi con le forze dell'ordine, spesso per episodi di schedatura razziale o di altre forme di discriminazione. Può verificarsi che la vittima, o un membro della comunità di appartenenza, abbia già in precedenza denunciato un caso di aggressione motivata da odio, senza che sia stato perseguito o qualificato come crimine d'odio (cosiddetto fenomeno dell'*"under-recording"*). La polizia può addirittura aver tentato di dissuadere la vittima dal denunciare il fatto come motivato dall'odio, inducendola a dubitare della serietà con la quale sarebbe stato gestito il caso. Per queste ragioni, le vittime possono essere diffidenti verso gli inquirenti e l'autorità giudiziaria e apparire non collaborative.

Vittimizzazione secondaria: Gli appartenenti alle minoranze possono essere stati ripetutamente bersaglio di discriminazione e di trattamento ostile da parte dei loro vicini di casa, e finanche da parte delle autorità. È possibile dunque che siano indotti ad attendersi un analogo trattamento ostile nel caso in cui si rivolgano alle autorità in cerca di supporto. Inoltre, la prima reazione dei funzionari pubblici alla denuncia potrebbe non essere risultata

⁶¹ Vedi *"European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report"*, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, (Vienna: 2009). La mancata denuncia è frequentemente riportata anche nei gruppi di discussione con i rappresentanti della società civile organizzati da ODIHR in preparazione dei corsi nazionali di formazione sui crimini d'odio per le forze dell'ordine. Se da un lato mancano studi internazionali specifici che misurino il grado di mancata denuncia dei crimini ispirati all'odio di genere, è vero che i casi di violenza contro le donne sono tra quelli maggiormente affetti da mancata denuncia.

sensibile alle condizioni fisiche e psicologiche della vittima, scoraggiando l'ulteriore richiesta di intervento delle autorità. Tali timori possono perpetuare la mancanza di fiducia tra gruppi minoritari e le autorità.

Preoccupazioni sulla sicurezza: Sebbene si tenda a pensare che i crimini d'odio siano spesso costituiti da aggressioni casuali, molti crimini d'odio hanno luogo presso piccole comunità e coinvolgono i vicini di casa. Le vittime possono temere ripercussioni se l'autore del fatto sa dove vivono o lavorano. Nei casi in cui sono coinvolte organizzazioni che incitano alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, la vittima può sentirsi particolarmente in pericolo. In tali casi, i pubblici ministeri possono considerare la praticabilità e la possibilità di ricorrere a speciali misure di protezione dei testimoni, quali l'audizione protetta (mediante utilizzo di specchi unidirezionali e la ripresa video) o l'incidente probatorio con successiva riproduzione video della testimonianza nel corso del giudizio, e possono lavorare con la polizia per affrontare la questione della sicurezza della vittima nella sua abitazione. La disponibilità di tali misure varia nei singoli ordinamenti, ma vanno comunque applicate solo nei casi più gravi e qualora gli inquirenti siano in grado di dimostrare che l'adozione di tali misure sia funzionale alle esigenze dell'amministrazione della giustizia.

Poiché nella maggior parte dei casi la vittima è il testimone più importante, essere a conoscenza di queste problematiche e adottare le contromisure necessarie a gestirne le paure (nei limiti del possibile) costituisce un elemento importante nella conduzione di un'indagine. I pubblici ministeri dovrebbero impegnarsi ad affrontare alla prima occasione le preoccupazioni delle vittime, sia direttamente sia per mezzo della polizia o di altre agenzie, e dovrebbero fare richiesta di misure di protezione appropriate nell'ambito della propria competenza territoriale, ricorrendo agli strumenti – sia penali sia civili – messi a disposizione dall'ordinamento. A tal proposito, si dovrebbe prestare speciale attenzione alla peculiare posizione delle donne che si trovino a essere vittime o testimoni. Essere consapevoli delle differenze culturali e creare un rapporto di fiducia con le singole comunità può richiedere molto tempo, ma può aiutare i pubblici ministeri e le forze dell'ordine a migliorare sensibilmente la cooperazione della vittima e dei testimoni⁶². Questo punto è esaminato con maggiore approfondimento nella sezione 4.3.

⁶² Vedi, ad esempio, *Preventing and Responding to Hate Crimes, a Resource Guide for NGOs in the OSCE Region*, ODIHR, *op. cit.*, nota 6, p. 29.

3.3.2 *Valutare l'attendibilità senza discriminazioni o pregiudizi*

Un altro aspetto importante del lavoro con le vittime consiste nella consapevolezza del rischio di stereotipi nella valutazione dell'attendibilità di un testimone. Alcuni testimoni e talune vittime possono apparire non collaborativi per le ragioni sopra menzionate. Altri, a giudizio delle forze dell'ordine, possono essere ritenuti non credibili. Una valutazione di tal genere non deve fondarsi su stereotipi o pregiudizi. In *Stoica v. Romania* e in *Milanovic v. Serbia*, ad esempio, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riconosciuto che gli Stati parte in causa avevano violato l'obbligo di indagare in maniera efficace i reati di odio. La Corte ha individuato proprio nelle prospettive stereotipate degli investigatori e dei pubblici ministeri nei confronti delle vittime la prova che alla base dell'incompletezza delle indagini vi fossero state ragioni di discriminazione "razziale", così ravvisando una violazione dell'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Nell'affrontare i complessi problemi che interessano la vittima nella fase di identificazione iniziale dell'indagine, i pubblici ministeri possono avvalersi di ogni forma esistente di collaborazione con la vittima e/o con i servizi per l'assistenza dei testimoni, con le associazioni civili o con le comunità locali.

3.3.3 *Affrontare i conflitti con le vittime*

Talvolta può verificarsi che gli interessi della vittima e quelli dell'amministrazione della giustizia entrino in conflitto. La vittima può volere l'archiviazione del caso o cercare di giungere a una mediazione o ad altre forme di risoluzione concordata della controversia, mentre il pubblico ministero può essere convinto che la gravità del reato richieda un accertamento giudiziale. In altri casi, la vittima può insistere affinché il reato sia perseguito giudizialmente, mentre il pubblico ministero può ritenere di non avere a disposizione le prove sufficienti per contestare in giudizio le motivazioni basate sul pregiudizio. La chiave per risolvere conflitti di tal genere risiede nel dialogo con la vittima e nello sforzo di comprensione del suo punto di vista.

Negli ordinamenti nei quali non si richiede la querela della persona offesa per la procedibilità dei reati in esame (identificati, in alcuni Paesi di diritto continentale, come "reati d'interesse pubblico", perseguibili d'ufficio), il pubblico ministero dovrebbe essere sensibile alle ragioni per le quali la vittima è restia a sporgere denuncia, e tentare, nei limiti del possibile, di mitigarle. Viceversa, quando le prove sono insufficienti per dimostrare nel corso del

dibattimento le motivazioni basate sul pregiudizio in relazione alla commissione di un reato, il pubblico ministero dovrebbe informare le vittime circa le alternative legali per ottenere ristoro, quali, per esempio, la proposizione di un giudizio in sede civile. I pubblici ministeri dovrebbero inoltre essere preparati a indicare alle vittime i servizi di supporto forniti dallo Stato e dalle associazioni civili, quali i servizi di supporto medico o psicologico, di consulenza legale o altro tipo di strumento di aiuto delle vittime.

3.3.4 Cooperare con gli avvocati della vittima

Negli ordinamenti che ammettono la costituzione di parte civile o altre forme di partecipazione in giudizio delle vittime, il dialogo con gli avvocati della vittima può essere molto utile per sostenere l'accusa in giudizio. Negli ordinamenti in cui gli avvocati della vittima abbiano pieni poteri di partecipazione al dibattimento, in virtù della relazione professionale, essi potrebbero essere in una posizione più favorevole per porre domande alle vittime. Inoltre, i difensori della persona offesa potrebbero essere in grado di suggerire ulteriori indagini all'autorità giudiziaria, sulla base di informazioni sui crimini d'odio reperite all'interno della comunità della vittima, delle quali le forze dell'ordine e i pubblici ministeri possono essere all'oscuro. L'avvocato della vittima si trova dunque nella posizione di dare il suo apporto in giudizio, fornendo un quadro più completo delle conseguenze e del contesto del reato ai fini della commisurazione della pena.

Caso esemplificativo

Lavorare con vittime con esigenze speciali

I crimini d'odio contro i disabili possono presentare particolari difficoltà per i pubblici ministeri, non solo perché questi sono chiamati a provare che l'autore del fatto abbia agito animato dal pregiudizio verso le persone disabili, ma anche perché il caso coinvolge vittime per le quali la partecipazione al processo penale può presentare grandi difficoltà.

Nel Regno Unito, un uomo di 41 anni con disturbi di apprendimento veniva avvicinato, mentre stava per entrare nella propria autovettura, da un giovane quindicenne, a lui ben noto. Il presunto "amico" lo accusava di essergli debitore di una certa somma di denaro e lo minacciava pretendendo che gli fosse consegnata la catenina che portava al collo. Nel corso del successivo processo penale, su richiesta del pubblico ministero, una figura di sostegno ha affiancato la persona offesa sul banco dei testimoni. Durante le udienze, la vittima ha avuto difficoltà nel rappresentare l'ordine degli eventi e nel ricordare dettagli specifici; ciononostante, l'uomo è stato in grado di fornire una prova testimoniale sufficiente in ordine alla circostanza che l'imputato lo avesse scelto come vittima perché, conoscendone la disabilità, lo credeva incapace di affrontare un processo penale. L'autore del reato è stato quindi condannato a 12 mesi di reclusione.

Commento: Nel Regno Unito, la condanna per crimini d'odio contro i disabili richiede la prova che l'autore del reato, prima, durante o dopo il fatto, abbia "manifestato ostilità" verso la disabilità di una persona, oppure che fosse comunque motivato da ostilità verso la disabilità della persona. In questo caso, il pubblico ministero è stato in grado di fornire la prova di una manifestazione di ostilità, evidenziando l'intenzione dell'autore di approfittare del disturbo di apprendimento della vittima sulla base del pregiudizio circa la sua incapacità di testimoniare contro l'aggressore proprio a causa di tale disturbo. La richiesta da parte del pubblico ministero di misure speciali – quali l'utilizzo di una figura di sostegno – si è rivelata una scelta decisiva per il conseguimento del risultato.

Fonte: <http://www.cps.gov.uk/news/successes_of_the_month/successes_of_the_month_-_november_2012/#p01>.

3.4 PREPARARE IL MATERIALE PROBATORIO

Quando il pubblico ministero ritiene che il fatto sia stato commesso per motivazioni basate sul pregiudizio, il passo successivo sarà accertare che il materiale probatorio sia sufficiente a determinare la motivazione, oppure a cercare materiale probatorio aggiuntivo. Se è vero che l'esigenza di provare in giudizio la motivazione basata sul pregiudizio distingue i crimini d'odio dagli altri reati, la distinzione non deve essere sopravvalutata. I pubblici ministeri sono regolarmente chiamati a fornire la prova degli elementi soggettivi, quali il dolo, la sventatezza – *recklessness*, o la colpa. Analogamente a quanto avviene in ordine ad essi, anche i motivi a delinquere possono essere inferiti da parole, azioni e circostanze del fatto oggetto di contestazione. Come già evidenziato in questo capitolo, in un caso di crimine d'odio gli inquirenti dovrebbero riesaminare gli indicatori di pregiudizio al momento di valutare la completezza del quadro probatorio.

Poiché i crimini d'odio sono reati che veicolano un messaggio, gli autori spesso lasciano chiare indicazioni dei motivi, che si possono individuare cercando nei posti giusti. L'accertamento dei crimini d'odio dipende spesso dalle dichiarazioni o ammissioni dello stesso autore del fatto; ove manchino tali dichiarazioni o ammissioni, il pubblico ministero può ricavare elementi utili alla prospettazione accusatoria anche dall'analisi degli indizi che contribuiscono a comporre il compendio probatorio.

3.4.1 Ammissibilità

Nel processo accusatorio, le tipologie di prove ammissibili dipendono dalla normativa processuale nazionale. Anche se in grado di dimostrare la tendenza all'odio del soggetto agente, le prove di precedenti condotte motivate dall'odio o di convinzioni discriminatorie nei confronti di una determinata comunità sono spesso inammissibili. Quanto più sono temporalmente e materialmente vicine al fatto contestato, tanto più è probabile che tali prove siano dichiarate ammissibili.

Nei sistemi di tipo inquisitorio, la prova delle motivazioni basate sul pregiudizio può essere sempre valutata nell'ambito dell'intero compendio probatorio; tuttavia, gli investigatori o il pubblico ministero devono assicurarsi che lo specifico elemento di prova sia concretamente posto a disposizione dell'organo giudicante. Nei giudizi per crimini d'odio, si può, dunque, rendere ne-

cessario il deposito di una memoria che affronti in dettaglio questioni che, se non si ipotizzassero motivazioni basate sul pregiudizio, non si porrebbero.

3.4.2 Tipologie e fonti comuni di prova diretta

Considerato che i reati di odio sono illeciti che veicolano un messaggio, gli autori spesso desiderano che altri conoscano i loro moventi. Per questa ragione, talvolta gli autori fanno dichiarazioni offensive nei confronti della vittima o lasciano parole o simboli, come per esempio graffiti sugli edifici. Gli aggressori possono anche vantarsi del crimine con amici e familiari o in luoghi pubblici e, spesso, ammettono il proprio odio agli stessi inquirenti.

Il punto è, allora, scoprire quando, dove e a chi l'indagato ha esplicitato le proprie motivazioni. L'individuazione del luogo in cui egli si trovava immediatamente prima e dopo del fatto o dei luoghi che l'indagato frequenta regolarmente costituisce un buon punto di partenza per individuare eventuali testimoni che possano aver ascoltato le dichiarazioni dell'indagato. Riscontri relativi a discorsi pronunciati nell'immediatezza della commissione del reato sono più facilmente utilizzabili in giudizio rispetto a prove concernenti dichiarazioni rese molto tempo prima o dopo il fatto. Le parole pronunciate a distanza di molto tempo dal fatto, anche qualora non siano determinanti a fini probatori, possono comunque risultare utili a fini investigativi o per indirizzare le indagini. Per esempio, possono fornire argomenti sufficienti per fondare la richiesta di mezzi d'indagine più intrusivi, quali la perquisizione dell'abitazione o del luogo di lavoro dell'indagato, o l'esame di beni personali quali cellulari e computer.

Caso esemplificativo

Dichiarazioni dell'indagato prima della commissione del fatto

Nel 2006, in Ucraina, S. e K. stavano consumando bevande alcoliche con due minori di età, discutendo del danno causato al loro Paese dagli immigrati africani. I due erano convinti che gli africani entrassero illegalmente nel Paese per occupare i loro posti di lavoro, edificare chiese settarie, trafficare droga e fare altri danni. Nel mezzo di questa discussione, uno dei minori vedeva un uomo di origine africana camminare per la strada e gridava "Guardate, un negro!". I quattro si gettavano dunque all'inseguimento dell'uomo e lo assalivano. In particolare, S. colpiva la vittima per primo, da solo, prima che gli altri si unissero a lui, e, infine, la pugnalava quattro volte alle spalle, uccidendola. Alcuni testimoni, mentre tentavano di fermare S., lo ascoltavano dire: "Perché mi tocchi? Sto difendendo l'Ucraina."

Quando i quattro aggressori sono stati catturati dalla polizia, hanno tutti ammesso che il loro crimine era motivato dall'odio per le persone di origine africana. Inoltre, tutti hanno dichiarato di aver interpretato l'indicazione del minorenne che segnalava il passante come un invito ad agire contro di lui. Più tardi, l'indagato S. ha negato qualsiasi motivo razzista. L'indagato K. ha ammesso che era mosso dall'odio, ma ha affermato che l'odio non dipendeva dal pregiudizio razziale, bensì da "esperienze personali".

In ogni caso, uno dei minori ha confermato la discussione e le frasi che hanno avuto luogo prima della commissione del reato e ha dichiarato che tutti erano d'accordo sulla finalità di aggredire la vittima di colore al momento del suo avvistamento.

S. è stato poi condannato alla pena di 11 anni di reclusione per omicidio aggravato, in considerazione delle motivazioni basate sul pregiudizio della condotta criminale. La Corte di Appello ha confermato la condanna.

Commento: Il Tribunale si è basato sulle prove che collocavano il fatto nel giusto contesto, tenendo in considerazione in particolare la discussione che aveva immediatamente preceduto l'aggressione e che dimostrava le convinzioni razziste degli imputati. Gli elementi di prova forniti da uno dei compartecipi, minore di età, si sono rivelati cruciali per la soluzione del caso: in particolare, l'ammissione che, per come l'aveva intesa, l'azione del gruppo era motivata da odio razziale.

La negazione da parte dell'imputato K. dei motivi di pregiudizio razziale, argomentata sostenendo che l'odio fosse anzi fondato su "esperienze personali", costituisce la dimostrazione della mancata comprensione del concetto stesso di pregiudizio. Classificare tutte le persone appartenenti a un certo gruppo sulla base della propria esperienza personale, limitata all'interazione con poche persone, costituisce una forma di stereotipizzazione ed è indice di pregiudizio.

Nonostante l'ammissione al momento dell'arresto, S. ha in seguito smentito che l'odio razziale potesse essere stato il movente del reato. I testimoni hanno dichiarato in giudizio che l'imputato S. aveva fatto commenti, al momento dell'incidente, che dimostravano il desiderio di "proteggere" il Paese dagli stranieri, fornendo così la prova del suo atteggiamento xenofobo. Questo e altri elementi oggettivi di prova già acquisiti in giudizio hanno smentito la successiva ritrattazione di S.

Fonte: Corte Suprema dell'Ucraina, Camera penale, 20 ottobre 2009 (Corte di Appello distrettuale, 17 aprile 2008).

Alcuni autori di crimini d'odio registrano il momento della commissione del fatto per poi pubblicarlo su Internet o per mostrarlo agli amici. I siti *web* che ospitano *forum online* sono utilizzati per organizzare crimini d'odio nonché per vantarsi della loro commissione. Vi sono casi nei quali tali registrazioni si sono rivelate fondamentali per accertare i motivi della condotta e hanno fornito preziose informazioni *d'intelligence*, permettendo agli investigatori la raccolta di prove che hanno portato a sentenze di condanna. Indagini così articolate possono non risultare in tutti i casi appropriate: l'ammontare delle risorse impiegate per le indagini dipenderà verosimilmente dalla gravità del reato in questione. Nei casi più gravi, comunque, è probabile che quel reato non sia il primo crimine d'odio commesso dall'autore, sicché un'indagine sul passato dell'aggressore potrebbe rivelare prove di altre aggressioni.

La presente Guida non approfondisce le tecniche a disposizione degli inquirenti per condurre l'interrogatorio degli indagati e/o dei loro sodali in modo da giungere a una confessione. Tali interrogatori possono essere molto impegnativi, e talvolta è consigliabile che i pubblici ministeri e gli investigatori chiedano l'aiuto di esperti prima di interrogare un indagato. Inoltre, molte autorità investigative conducono attività sotto copertura o fanno uso di informatori all'interno di organizzazioni conosciute per la loro ideologia razzista o discriminatoria. Si tratta di tattiche assai "sensibili", che non è appropriato esaminare in questa sede.

| Fonti di prova | Mezzi di ricerca della prova |
|--|--|
| Dichiarazioni rese prima del fatto che indicano premeditazione | Indagati, compartecipi, vittima/e, testimoni del fatto |
| Dichiarazioni offensive contro la vittima durante l'aggressione | Vittima/e, compartecipi, sodali dell'indagato, testimoni. Telefono cellulare dell'indagato, inclusi fotografie e video salvati sulla memoria del telefonino, computer e cronologia internet |
| Dichiarazioni confessorie dopo l'aggressione | Indagato, compartecipi, sodali dell'indagato, amici e familiari, altri testimoni. Telefono cellulare dell'indagato, inclusi fotografie e video salvati sulla memoria del telefonino, computer e cronologia internet |
| Dichiarazioni confessorie dirette | Chi interviene per primo sulla scena del crimine, testimoni, polizia/autorità giudiziaria e compartecipi |
| Connessioni con organizzazioni o movimenti che incitano alla discriminazione o alla violenza | Riviste, poster, libri, opuscoli, etc. dell'indagato raccolti durante la perquisizione dell'abitazione. Telefono cellulare dell'indagato, inclusi fotografie e video salvati sulla memoria del telefonino, computer e cronologia internet |

3.4.3 Prova indiziaria

Oltre ai tipi di prove sopra descritti, possono esserci molti altri elementi indiziari che suggeriscono l'esistenza di motivazioni basate sul pregiudizio. L'ammissibilità di prove che non sono strettamente connesse all'evento, così come la misura della loro affidabilità, varia a seconda dell'ordinamento in questione. Tali prove possono consistere in informazioni riguardanti il passato dell'indagato. Nonostante la prova indiziaria sia più debole delle dichiarazioni dirette dell'indagato, la combinazione di prove indiziarie e prove dirette può essere comunque idonea a convincere il giudice. Molti indicatori di pregiudizio, come quelli elencati di seguito, costituiscono anche possibili indizi dei motivi:

- l'indagato è associato a organizzazioni che incitano alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
- il fatto è accaduto in una data, tempo o luogo che ha un significato particolare per la comunità bersaglio;
- il fatto è accaduto in una data, tempo o luogo in cui si commemora un evento o che ha un valore simbolico per l'aggressore, come ad esempio la ricorrenza della nascita di Hitler;
- l'aggressione è stata particolarmente brutale e mancano motivi diversi rispetto a quelli di odio;
- si riscontrano analogie con altre aggressioni dello stesso tipo, che suggeriscono che un collegamento tra i fatti sia altamente probabile.

Caso esemplificativo

Utilizzo di prove indiziarie per provare le motivazioni basate sul pregiudizio

Nelle prime ore del 19 aprile 2009, un gruppo di quattro uomini lanciava alcune bombe molotov contro la casa di una famiglia Rom a Vitkov, nella Repubblica Ceca. Al momento dell'attacco, molte persone, tra cui alcuni bambini, dormivano all'interno dell'abitazione. Gli abitanti della casa riuscivano a fuggire; i genitori restavano parzialmente ustionati e la figlia di due anni riportava bruciate su oltre l'80 per cento del corpo.

Un testimone riferiva che la notte dell'attacco aveva ascoltato una donna ricevere una chiamata dal fidanzato, e poi dire agli amici che il suo ragazzo stava andando "a caccia di zingari". Sulla base di questa informazione, la polizia riusciva a identificare i sospettati, tuttavia il testimone si rifiutava di rendere prova testimoniale per timore di ritorsioni. La polizia otteneva in seguito la prova per mezzo delle intercettazioni e i quattro indagati venivano arrestati. Tutti e quattro avevano legami con organizzazioni di estrema destra, e presso le loro abitazioni veniva sequestrato materiale relativo all'ideologia e a organizzazioni neo-naziste.

Tre dei quattro imputati hanno sostenuto di non sapere che all'interno dell'abitazione attaccata vi fossero delle persone e hanno negato di aver agito avendo come bersaglio soggetti di origine Rom; il quarto è rimasto in silenzio. Il pubblico ministero ha ritenuto che i quattro avessero commesso il reato in occasione dell'avvicinarsi del compleanno di Adolf Hitler. Uno dei difensori ha sostenuto che il proprio assistito non fosse membro di alcun movimento di estrema destra e ha fatto richiesta – poi respinta – di derubricare l'imputazione da tentato omicidio plurimo motivato dall'odio razziale in lesioni personali. Nel tentativo di far cadere l'imputazione delle motivazioni basate sull'odio razziale, molti testimoni della difesa sono stati chiamati a dichiarare che gli imputati avevano mantenuto in passato buoni rapporti con i loro compagni di classe di origine Rom. Nell'ottobre del 2010, il Tribunale ha giudicato tutti gli imputati colpevoli di plurimi tentativi di omicidio motivato dall'odio razziale e di distruzione di beni, condannando tre di loro a 22 anni e il quarto a 20 anni di reclusione. La condanna è stata poi confermata in appello.

Commento: Alcuni elementi decisivi hanno garantito il successo della strategia seguita dagli inquirenti:

- Nonostante la prova testimoniale non fosse autonomamente sufficiente, è stata utilizzata quale fonte di informazioni per motivare la richiesta giudiziale di intercettazioni.

- Le perquisizioni presso le abitazioni degli indagati hanno permesso agli inquirenti di rinvenire materiali e di rilevare la passata affiliazione a organizzazioni di estrema destra, consentendo in tal modo di inferire la matrice razzista dell'aggressione.
- La totalità delle prove indiziarie, inclusa la natura brutale dell'aggressione e la mancanza di provocazione alcuna, hanno concorso nel dimostrare l'odio razzista degli imputati.

Fonti: <<http://romove.radio.cz/en/article/23320/limit#kw>>; e <<http://www.cnn.com/video/#/video/international/2010/06/28/wus.scars.of.racism.hatred.bk.a.cnn?iref=allsearch>>.

3.4.4 Più di un motivo: pluralità di moventi

I crimini d'odio, come altre figure di reato, possono essere determinati da più di un motivo. Per esempio, spesso si verifica il combinarsi di un movente economico che si aggiunge al *bias-motive*. In molti ordinamenti la legislazione contro i crimini d'odio permette di tenere in considerazione la pluralità dei moventi, richiedendo che il reato sia commesso in tutto o in parte per motivazioni basate sul pregiudizio; altri ordinamenti invece richiedono espressamente che l'odio sia stato motivo esclusivo della commissione del reato. Più di frequente, comunque, la normativa è redatta nella forma più ampia, in modo da non risultare inapplicabile ai casi di pluralità di moventi, tra cui l'odio. I pubblici ministeri devono prestare attenzione e restare vigili sulla possibile presenza di motivazioni basate sul pregiudizio anche quando queste non siano di immediata evidenza.

3.4.5 La rappresentazione delle conseguenze per le vittime: il danno fisico e quello psicologico

In molti ordinamenti è necessario produrre documentazione medica che attesti la natura, la gravità e gli effetti dei danni patiti dalle vittime affinché si possa qualificare il fatto come reato di lesioni. Nei casi in cui la documentazione medica relativa alle ripercussioni del fatto sulla persona offesa può essere oggetto di valutazione in sede probatoria, i pubblici ministeri dovrebbero adoperarsi per la raccolta accurata della documentazione clinica attestante le lesioni subite o ordinare gli ulteriori accertamenti necessari. Posto

che i crimini d'odio possono riflettere comportamenti discriminatori diffusi nei confronti di un gruppo emarginato, la vittima può non essere stata in grado di accedere alle cure mediche appropriate o può essere stata oggetto di ulteriore discriminazione nella fase della richiesta di assistenza.

In questa fase, i servizi specializzati nell'assistenza alle vittime sono *partner* utili per i pubblici ministeri: in primo luogo, perché la vittima può essere maggiormente propensa a mostrare le lesioni effettivamente subite a tali servizi piuttosto che alle Autorità; in secondo luogo, in ragione della loro esperienza nel trattare e identificare schemi tipici di vittimizzazione. Ad esempio, una donna vittima di reato può essere maggiormente propensa a fidarsi dei servizi di assistenza dedicata alle donne più di quanto non lo sia della polizia.

Potrebbe non essere necessario presentare prove dei danni psicologici patiti dalla vittima se, ad esempio, l'imputazione riguarda solo lesioni personali lievi o danni materiali. Alcuni studi, comunque, suggeriscono che crimini d'odio relativamente lievi possono produrre nelle vittime effetti più profondi di quelli cagionati da reati ben più gravi ma di altra natura⁶⁵. Qualora non sia disponibile la prova del danno psicologico, il pubblico ministero dovrebbe comunque cercare di dimostrare gli effetti negativi del crimine d'odio sulla vittima. Ciò può essere fatto permettendo alla vittima di rappresentare pienamente le conseguenze patite a causa della commissione del reato con l'ausilio dei mezzi più idonei previsti nell'ordinamento nazionale.

3.5 LA FORMULAZIONE DELL'IMPUTAZIONE DI UN CRIMINE D'ODIO

3.5.1 *Imputazioni alternative e qualificazione giuridica iniziale*

Se è vero che il pubblico ministero fin dall'inizio del procedimento deve sempre inquadrare giuridicamente il fatto nella maniera più appropriata, i singoli ordinamenti nazionali presentano sul punto approcci distinti. Laddove

⁶⁵ Paul Iganski e Sporidoula Lagou, "How Hate Crimes Hurt More: Evidence from the British Crime Survey" in Barbara Perry e Paul Iganski (a cura di), *Hate Crimes: The Consequences of Hate Crime*, Vol. 2 (Westport: Praeger, 2009), pp. 1-13.

è ammessa l'imputazione alternativa, il pubblico ministero può scegliere, ad esempio, di includere nel primo atto di imputazione tanto la mera violenza fisica quanto quella motivata da odio, e nel frattempo continuare a indagare le motivazioni basate sul pregiudizio per supportare questa seconda imputazione. Ciò consentirà all'imputazione meno grave di lesioni personali di permanere nel caso in cui le motivazioni basate sul pregiudizio non appaiano sufficientemente fondate.

In molti ordinamenti di diritto continentale, comunque, l'organo giurisdizionale può in ogni momento riqualificare il fatto contestato sulla base delle prove presentate, indipendentemente da quale sia il reato riportato nel capo di imputazione. Per permettere al giudice di procedere a tale riqualificazione nei casi di crimini d'odio, il pubblico ministero potrebbe aver bisogno di inserire nella richiesta di prove elementi oggettivi che dimostrino le motivazioni basate sul pregiudizio. In tali casi, il pubblico ministero può attendere che siano disponibili ulteriori prove o modificare l'imputazione originaria, allegando le motivazioni basate sul pregiudizio, non appena le relative prove dovessero emergere.

Caso esemplificativo

L'importanza della corretta imputazione del fattoper i reati dovuti alla degenerazione di fatti di odio

Nel corso del 2012 erano stati riportati molti episodi di insulti e pregiudizi antisemiti contro la comunità degli ebrei ungheresi a Budapest. Un ex rabbino capo era stato insultato in pubblico da un uomo che gli aveva detto di “odiare tutti gli ebrei”. In un'altra occasione, una persona aveva ripetutamente urlato frasi antisemite attraverso la porta di una casa di preghiera ebraica a sud di Budapest.

Il 5 ottobre 2012, tali episodi, di lieve entità, sfociavano in un caso di violenza vera e propria. La persona sopra menzionata faceva ritorno alla casa di preghiera per ripetere gli insulti antisemiti, ma veniva fotografata dal presidente della Comunità Religiosa Ebraica di Budapest. L'uomo aggrediva con calci e pugni all'addome e alla testa il presidente della Comunità, dicensi: “ebreo marcio, morirai”. L'aggressore e i suoi compagni fuggivano dal luogo del fatto; la vittima riusciva, però, a seguirli fino a una casa, dove la polizia aveva successivamente modo di arrestarli. L'aggressore è stato processato per direttissima con l'imputazione specifica di violenza commessa contro il membro di una comunità per motivazioni basate sul pregiudizio, e per aver cagionato lesioni fisiche lievi. È stato quindi condannato a 2 anni di reclusione.

Commento: Elemento comune nei crimini d'odio è quello della progressione degli eventi. Quello che può iniziare come un episodio – ancorché offensivo – di lieve portata e non penalmente rilevante, può rapidamente degenerare in un caso di grave violenza. Nella Raccomandazione n. 31, il Comitato CERD ha sancito l'importanza di contrastare anche i reati di minore portata. Nel caso esaminato, l'aggressore aveva precedenti per molestie contro la casa di preghiera ebraica e, quando è stato affrontato, aveva reagito in maniera violenta. Vi era stato anche un recente aumento dei casi di dimostrazioni pubbliche di antisemitismo contro membri della comunità. Questo episodio in particolare può essere letto come un tentativo di prendere di mira un'intera comunità, considerando che gli insulti sono stati rivolti all'edificio della comunità e contro chiunque si trovasse al suo interno.

Gli inquirenti, anche per la potenziale *escalation* che poteva originare, hanno affrontato con serietà il caso rispondendo con rapidità e attraverso la contestazione di accuse gravi, in modo da mandare un messaggio alla comunità locale e alla società intera.

Fonte: <<http://www.politics.hu/20121008/budapest-jewish-leader-assaulted-outside-syna-gogue-police-arrest-attackers/>>.

3.5.2 *Patteggiamento e mediazione*

Negli ordinamenti in cui sono possibili il patteggiamento o altri riti alternativi, anche su base negoziale, i pubblici ministeri riscontreranno spesso la disponibilità degli imputati ad assumersi la responsabilità della “forma base” del reato, rigettando, invece, l'accusa delle motivazioni basate sul pregiudizio. Nel decidere se acconsentire o meno a tali limitate ammissioni di responsabilità, è importante tenere in considerazione anche la volontà della persona offesa unitamente al quadro probatorio a disposizione. Le vittime spesso lamentano di sentirsi tradite da sentenze di patteggiamento e da accordi “negoziali”, poiché in tali casi le motivazioni basate sul pregiudizio rischiano di apparire poco significative o non valorizzate a dovere dal pubblico ministero. Anche se una siffatta percezione non può prevalere sul giudizio tecnico operato dal pubblico ministero, la prospettiva della vittima dovrebbe tuttavia rientrare tra i fattori da valutare in ordine alla decisione su come procedere.

Casistica esemplificativa

Utilizzare correttamente il patteggiamento per dare rilievo alle motivazioni basate sul pregiudizio

Nel Regno Unito, mentre due donne originarie del Sudan e del Congo sedevano sulla panchina di un parco giochi, sentivano commenti razzisti e, poco dopo, erano aggredite da altre due donne, ovvero una ragazzina di 15 anni e sua zia. Quest'ultima colpiva la donna congolese, in quel momento al quinto mese di gravidanza, con un pugno in testa e alcuni strattoni. La donna sudanese, che indossava l'hijab, stava per chiamare la polizia dal suo telefono cellulare quando – ha poi riferito – le due assaltrici le hanno intimato di consegnare il telefono e hanno cercato di portarglielo via con la forza. Nella colluttazione che ne scaturiva la donna cadeva al suolo e le sue assaltrici la colpivano più volte alla testa e all'addome, togliendole l'hijab e portandole via il telefono. Gli agenti del servizio di videosorveglianza, che avevano visto la scena, allertavano la polizia. Entrambe le vittime riportavano lesioni lievi. Tutte e due le autrici del fatto si sono poi dichiarate colpevoli di violenza fisica aggravata dai motivi razziali, e l'imputata maggiorenne è stata condannata a due anni e sei giorni di reclusione.

Commento: L'episodio rivela che i motivi di odio e pregiudizio possono essere più di uno. Anche se l'episodio ha avuto inizio con insulti razziali, l'aver strappato alla donna l'hijab suggerisce che l'aggressione fosse dovuta anche alla fede musulmana della vittima. Nell'ordinamento del Regno Unito, il reato di violenza fisica aggravata da motivi razziali o da motivi religiosi può essere perseguito se “durante, prima o immediatamente dopo il fatto” il colpevole abbia ostentato, o fosse motivato in tutto o in parte, da ostilità nei confronti della persona sulla base della sua appartenenza etnica o di religione”. Dal momento che il procedimento è stato definito attraverso una richiesta di applicazione della pena avanzata dall'imputata che aveva ammesso le proprie responsabilità (patteggiamento), il pubblico ministero ha scelto di fondare l'imputazione e la richiesta di pena sul tipo di ostilità maggiormente evidente: le dichiarazioni razziste che avevano immediatamente preceduto l'aggressione.

Fonte: <<http://www.icare.to/articleHC.php?id=43742@lang=en>>.

3.5.3 *Il contraddittorio con gli argomenti della difesa*

I paragrafi seguenti illustrano una serie di strategie difensive tipicamente utilizzate nei procedimenti per crimini d'odio. La difesa spesso tenta di minimizzare il ruolo delle motivazioni basate sul pregiudizio o dell'ostilità dell'imputato come movente del reato. Mentre l'imputato può addurre spiegazioni alternative per la commissione del reato, i pubblici ministeri possono fare uso di tutto il materiale probatorio acquisito per dimostrare le motivazioni basate sul pregiudizio e confutare la tesi difensiva.

“Solo una lite”

Molti crimini d'odio hanno luogo in occasione di scontri che possono aver avuto diversa origine, quali un diverbio tra automobilisti o una discussione tra vicini per i limiti della proprietà o per il rumore. Tali motivazioni possono cambiare nel corso dello scontro fino a dar luogo a reati motivati da odio razziale o di altro tipo. Così, la violenza può essere una costante all'interno di alcune realtà, come le bande giovanili – spesso costituite su base etnica – che si scontrano frequentemente tra di loro. Le forze dell'ordine hanno talvolta la tendenza a trascurare o a non riconoscere in casi del genere le motivazioni basate sul pregiudizio; in realtà, esse sono di solito dimostrate dall'utilizzo di termini offensivi o ingiurie che riguardano l'identità comunitaria della vittima (vedi la sezione 3.4.4, dove si è trattato della pluralità dei moventi).

Altre volte, gli autori di crimini d'odio possono provocare la vittima fino a indurla allo scontro fisico. In simili casi la provocazione può anche non iniziare con insulti razzisti, tuttavia si riscontra quasi sempre la presenza di più aggressori contro una sola vittima. Durante lo scontro fisico spesso si proferiscono affermazioni offensive a proposito della razza, dell'etnia, della religione, del genere o dell'orientamento sessuale. La combinazione di questi fattori indica generalmente una qualche forma di pianificazione o l'intenzione di prendere di mira la vittima fin dall'inizio per arrivare a un'aggressione fisica.

Un tipico argomento difensivo in casi di questo genere consiste nel sostenere che si sia trattato “solo di una lite”, piuttosto che di un crimine motivato dall'odio. La difesa può quindi richiamare figure di reato previste dall'ordinamento entro le quali il fatto pur risulta correttamente sussumibile, ma che non tengono conto delle motivazioni basate sul pregiudizio (per esempio, le ipotesi di vandalismo).

Caso esemplificativo

Un omicidio di odio – non solo una lite

Il 12 luglio 2009 sei studenti liceali, membri della squadra sportiva di una piccola cittadina della Pennsylvania, negli Stati Uniti, stavano consumando bevande alcoliche in un quartiere di negozi nel centro della città. Secondo quanto sarebbe poi stato riportato dalla stampa, gli studenti facevano alcuni commenti inappropriati su di una ragazza di 15 anni che si trovava lì in compagnia di un immigrato messicano. Alle proteste dell'uomo, gli studenti rispondevano con insulti razzisti nei suoi confronti, pronunciando frasi del tipo “tornatene in Messico” e “non sei parte alla città”. A quel punto il diverbio sfociava in una rissa tra l'uomo e gli studenti; questi ultimi prendevano a calci e pugni la vittima continuando a insultarla. In due, in particolare sferravano ripetutamente calci alla testa dell'immigrato, fino a lasciarlo riverso sul marciapiede. Il gruppo fuggiva quindi dalla scena del crimine e uno degli aggressori rivolgeva a un passante la frase “di' ai tuoi...amicci messicani di andare...via dallo Shenandoah o ti lascio steso accanto a lui”. Due giorni dopo la vittima dell'aggressione moriva in ospedale a causa delle lesioni riportate.

I due *leader* del gruppo venivano rinviati a giudizio davanti alla State Court della Pennsylvania per diversi reati, tra cui quelli di omicidio, violenza aggravata e altre fattispecie concernenti crimini d'odio. L'argomento principale utilizzato dalla difesa nel giudizio era che si fosse trattato solo di una rissa finita male, fomentata dall'alcool e dalla naturale aggressività dei giovani ragazzi, e non di un'aggressione di natura razzista. La giuria riteneva gli imputati non colpevoli delle imputazioni più gravi e li condannava per il reato di violenza semplice, ritenendo applicabile l'istituto della libertà vigilata.

Anche le autorità federali avevano però a loro volta avviato un'indagine sull'episodio, in forza della loro competenza sui reati di odio razziale. Le investigazioni hanno rivelato che alcuni funzionari della polizia locale avevano intimidito i testimoni, istruito gli imputati su come mentire, spiegando loro come disfarsi delle prove, e redatto informative di polizia false. Molti dei funzionari avevano legami con le famiglie degli studenti.

In forza del principio della *c.d. doppia sovranità*, le autorità federali hanno potuto rinviare a giudizio i due *leader* del gruppo dinanzi a una Corte Federale con l'accusa di omicidio motivato da odio. Questa volta la giuria ha respinto la tesi difensiva per cui si era trattato "solo di una rissa" e ha ritenuto entrambi gli imputati responsabili di omicidio qualificato come crimine d'odio. Sono quindi stati condannati a 9 anni di reclusione, poi confermati in appello.

Commento: Il caso mette in luce un elemento ricorrente nei processi per crimini d'odio, nei quali la vittima appartiene a una comunità emarginata. È importante riconoscere il ruolo che autorità statali indipendenti possono svolgere nel vigilare sui casi controversi. Il caso solleva l'attenzione altresì sulle usuali strategie difensive che si rifanno all'utilizzo di sostanze alcoliche o alla tesi del "solo una rissa" per minimizzare comportamenti che hanno conseguenze devastanti.

Fonti: <http://www.nytimes.com/2010/10/15/us/15scranton.html?_r=2>; <http://www.pennlive.com/midstate/index.ssf/2012/06/hate-crime_verdicts_upheld_in.html>

"Le mie parole non sono razziste"

Gli imputati talvolta negano le motivazioni basate sul pregiudizio, sostenendo che le espressioni usate siano semplici constatazioni di fatto, non ingiuriose di per sé. Senz'altro molti termini possono essere utilizzati tanto in maniera oggettiva quanto con finalità ingiuriose. Ad esempio, le parole "immigrato" o "zingaro" possono essere impiegate in maniera del tutto non offensiva. Eppure, qualora inseriti in un contesto ostile, come nel corso di una discussione o in un graffito, gli stessi termini sono chiaramente impiegati non nella loro accezione puramente descrittiva, bensì con significato xenofobo o razzista.

Gli imputati possono altresì sostenere che le loro parole non fossero dirette a insultare, né sorrette da un sentimento negativo nei confronti del gruppo di appartenenza della vittima. Il contesto degli eventi considerato nella sua interezza, unitamente con le altre affermazioni proferite nel corso degli accadimenti, fornisce sovente piena prova della scarsa credibilità della tesi difensiva.

Lo stesso può dirsi per i simboli. Per esempio, un simbolo di orgoglio nazionale o religioso può non essere di per sé stesso un segno di odio. Eppure, se un determinato simbolo è apposto sull'abitazione di un immigrato assieme ad altri simboli neo-nazisti o a frasi che invitano il migrante ad "andare via", a quel punto il simbolo nazionalista costituisce prova ulteriore dell'ideologia xenofoba e dei motivi di odio e pregiudizio dell'autore del reato.

Le relazioni personali dell'imputato

Il fatto che l'imputato intrattenga relazioni interpersonali con persone di origine assimilabile a quella della vittima non esclude automaticamente che l'odio e il pregiudizio abbiano motivato la condotta criminosa nel caso specifico. L'odio e il pregiudizio sono, infatti, fenomeni complessi. Molto spesso, le persone che nutrono pregiudizi conoscono e frequentano senza problemi singoli individui appartenenti a gruppi dei quali normalmente non si fidano e considerano quello specifico individuo alla stregua di un'eccezione e non come la dimostrazione dell'inconsistenza dei propri pregiudizi. È importante valutare il comportamento dell'imputato durante la realizzazione dei fatti che gli sono contestati per poter rilevare l'odio e il pregiudizio insiti in una determinata condotta.

Caso esemplificativo

Esaminare la condotta dell'imputato, senza giustificazioni

La vittima e tre suoi amici attendevano l'arrivo di un taxi al termine del loro turno di lavoro in tarda serata a Burnaby, in Canada. La vittima era l'unica persona afro-canadese del gruppo; le altre erano tutte di origine caucasica. Durante l'attesa passava di lì una vecchia automobile, sulla quale la vittima svolgeva alcuni commenti.

A quel punto, il veicolo si fermava e sia il conducente sia il passeggero scendevano, iniziando ad avvicinare e a deridere la vittima, che non li conosceva. Il passeggero aveva con sé una bottiglia di birra, mentre il conducente teneva un'asta di metallo lunga trenta centimetri nascosta dietro l'avambraccio. Entrambi rivolgevano con tono rabbioso insulti razzisti all'indirizzo della vittima, che rispondeva di non volere da parte sua una lite. Il passeggero sputava in faccia alla vittima e il guidatore la colpiva alla fronte con la barra di metallo, facendola cadere al suolo. Rialzatasi, la vittima veniva mancata dalla bottiglia di birra scagliata al suo indirizzo dal passeggero, mai identificato. Il conducente minacciava infine la famiglia della vittima, ripetendo quegli stessi insulti razzisti già pronunciati in precedenza.

Le ferite riportate hanno richiesto 23 punti di sutura e mesi di recupero, e la vittima ha sofferto di emicranie fino all'inizio del processo. In giudizio la difesa del conducente dell'automobile ha prodotto la prova che l'imputato aveva avuto una storia familiare problematica, che aveva problemi di dipendenza da alcool e droga, che non aveva mai mostrato comportamenti razzisti in precedenza e che uno dei suoi amici era un afro-canadese, il quale non lo aveva mai sentito pronunciare commenti razzisti. Un consulente della difesa ha sostenuto che il comportamento dell'imputato poteva essere spiegato senza ricorrere a motivazioni di odio razziale. Ciononostante, sulla base del quadro probatorio complessivo, il giudice ha condannato l'imputato per il reato motivato dall'odio alla pena di nove mesi di reclusione e tre anni di *probation*.

Commento: La normativa canadese sui crimini d'odio prevede una circostanza aggravante che permette al giudice di tenere in considerazione “la prova che il reato sia stato motivato da pregiudizio, discriminazione o odio” basati su un elenco di tratti identitari della vittima espressamente tutelati. In base all'interpretazione della norma data dalla giurisprudenza canadese, la circostanza è applicabile tutte le volte in cui il reato, *in tutto o in parte*, sia stato motivato da pregiudizio, discriminazione o odio. Sulla scorta di tale interpretazione, il giudice ha ritenuto che la prova prodotta dall'accusa degli insulti razzisti pronunciati durante un'aggressione che non presenta motivi alternativi validi è sufficiente a dimostrare che, in tutto o in parte, l'autore del reato fosse animato da motivi di pregiudizio, discriminazione o odio basati sul colore della pelle o sull'appartenenza razziale della vittima.

Fonte: <http://www.ag.gov.bc.ca/prosecution-service/pdf/EndHateCrimes_booklet.pdf>

L'imputato ha le stesse origini della vittima

Questo tipo di argomento è in genere impiegato in quei casi in cui l'imputato prende di mira una persona della stessa razza o religione. Per esempio, un individuo può aggredire una persona della sua stessa razza o religione perché questi ha avuto contatti con persone di razza o religioni diverse. Dato che molte delle previsioni normative nazionali sui crimini d'odio fanno leva sulle motivazioni basate sul pregiudizio dell'autore del reato, e non sull'appartenenza della vittima a un gruppo specifico, tali fatti possono essere qualificati come crimini d'odio.

Tuttavia, se la legislazione nazionale adotta il modello della selezione discriminatoria, il pubblico ministero deve verificare che l'imputato abbia selezionato la propria vittima sulla base dei tratti identitari (ad esempio, per la sua etnia). Così, la prova di un crimine d'odio non richiede necessariamente che vi sia stata ostilità né che la vittima appartenga effettivamente a un certo gruppo. Tutto ciò che si richiede è che l'imputato abbia agito motivato da odio contro un certo gruppo e che abbia scelto la vittima del suo reato in base a tale odio.

3.6 LA CONDANNA PER I CRIMINI D'ODIO

Negli ordinamenti nei quali la disciplina dei crimini d'odio consiste nella previsione di una circostanza aggravante e vi è distinzione tra la fase dell'accertamento della responsabilità e della commisurazione della pena, il giudice può non riconoscere l'aggravante in sede di quantificazione della pena, se le motivazioni basate sul pregiudizio non sono state oggetto di prova nella fase istruttoria del dibattimento. Allo stesso modo, in caso di ammissione di responsabilità, i motivi dell'aggressione devono essere inclusi nella descrizione del fatto affinché la circostanza aggravante possa trovare applicazione. Negli ordinamenti in cui si fa raro uso delle norme sui crimini d'odio, può essere utile per i pubblici ministeri assicurarsi che il fascicolo del dibattimento comprenda una chiara analisi del perché nel computo della pena debba tenersi conto delle motivazioni basate sul pregiudizio, con riferimento anche agli *standard* internazionali illustrati nella sezione 2.7.

3.6.1 Restituzioni e risarcimento

In molti ordinamenti, con la sentenza di condanna il giudice di merito può anche statuire sul risarcimento dovuto alla persona offesa e liquidarlo. A tal riguardo occorre che siano state oggetto di prova le spese sostenute in conseguenza del reato (spese mediche, spese di viaggio per raggiungere il Tribunale, spese per la riparazione dei beni danneggiati etc.). La condanna al risarcimento permette di attingere il patrimonio del reo, accordando riconoscimento ai danni patiti dalla vittima. Solitamente non si tratta di somme rilevanti; è comunque importante che il pubblico ministero sollevi la questione in giudizio ogni volta in cui ne ricorrano gli estremi.

Se il pubblico ministero intende richiedere la condanna alle sanzioni civili, la vittima dovrebbe essere informata in precedenza della necessità di conservare le ricevute di tutte le spese in cui è incorsa in conseguenza del reato e di consegnarle alle competenti autorità.

3.6.2 Ulteriori misure applicabili

Oltre alla richiesta di una pena proporzionata, il pubblico ministero, nel chiedere la condanna, dovrebbe considerare come parte della sua requisitoria anche l'eventuale applicazione di altre misure funzionali a proteggere

la vittima e la comunità di appartenenza. Per esempio, se il condannato ha attaccato una moschea, il pubblico ministero può considerare la richiesta dell'applicazione di un divieto di avvicinamento oltre una certa distanza a qualsiasi moschea o luogo di aggregazione della comunità islamica.

Come regola generale, le esigenze della vittima dovrebbero essere tenute in considerazione al momento di avanzare la richiesta di condanna. Le vittime possono, ad esempio, non essere disposte a incontrare l'aggressore o ad accettare qualcosa da lui, comprese le restituzioni e i risarcimenti come componente della sentenza di condanna.

3.6.3 Trattare con i minori

I casi di crimini d'odio commessi da minori possono essere molto più difficili da trattare rispetto a quelli degli adulti. Anche se l'approccio alla responsabilità penale del minore varia molto tra gli ordinamenti nazionali, vi è sempre un trattamento distinto rispetto a quello riservato ai maggiori di età. L'aggravamento di pena stabilito per i crimini d'odio, se previsto, può non essere appropriato in questi casi. Piuttosto, lavorare con autori di reato minorenni rappresenta un'opportunità per aiutarli a superare i loro pregiudizi. Ad ogni modo, tenendo in considerazione la tendenza alla progressione dei crimini d'odio, il pubblico ministero è chiamato a prendere decisioni importanti riguardo a come approcciarsi ai minori che commettono questo tipo di reati. Invece di archiviare il caso come "semplice" episodio di bullismo infantile, è importante assicurarsi che siano prese le misure corrette per favorire il recupero dell'autore minorenne e la sua responsabilizzazione, anche alla luce del significato sociale dell'ispirazione d'odio dello specifico fatto contestato.

CAPITOLO QUATTRO

PROCEDURE E PROTOCOLLI

Anche se singoli pubblici ministeri possono avere le competenze e le conoscenze per perseguire i crimini d'odio nell'ambito dell'ordinamento nazionale di provenienza, l'attuazione di procedure che – a livello locale, regionale e nazionale – forniscano linee guida, competenze e schemi organizzativi di supporto può comportare benefici a lungo termine nel contrasto ai crimini d'odio.

Questa sezione illustra alcune valide prassi adottate dalle autorità giudiziarie e dai governi nell'area OSCE con lo scopo di creare le competenze necessarie affinché i pubblici ministeri e il sistema giudiziario penale nel suo insieme siano in grado di prevenire e reprimere i crimini d'odio.

4.1 CAPACITÀ DI ORIENTAMENTO E FORMAZIONE SPECIALISTICA

Uno degli elementi chiave per le indagini e per il contrasto giudiziale ai crimini d'odio consiste nell'imparare a riconoscere e comprendere le abituali esperienze di discriminazione condivise da molte "comunità bersaglio". Anche se si riscontrano alcune tipologie di crimini d'odio comuni in diversi Paesi dell'area OSCE, la storia di un particolare contesto e la composizione sociale possono contribuire a determinare problemi specifici a livello locale, in particolare una maggiore frequenza di aggressioni contro determinate comunità o beni. Pertanto, molti Stati hanno elaborato procedure specifiche, accompagnate da corsi di formazione, per supportare le forze di polizia, gli inquirenti e i pubblici ministeri a meglio comprendere e identificare i casi di potenziali crimini d'odio.

L'ODIHR ha elaborato il programma di *Formazione sui crimini d'odio per i Pubblici Ministeri (Prosecutors and Hate Crimes Training Programme, PAHCT)* che integra la presente Guida e che può essere reso maggiormente efficace

attraverso la collaborazione di ciascuno Stato membro, al fine di prendere in considerazione i temi e le leggi locali⁶⁴.

Linee guida scritte per pubblici ministeri

Nel Regno Unito, il Servizio del Procuratore Generale di Inghilterra e Galles (*Crown Prosecution Service* – CPS) ha pubblicato per i suoi pubblici ministeri una guida su come affrontare i procedimenti relativi ai crimini d'odio. La guida è considerata la base del processo decisionale nonché la descrizione delle procedure da seguire per affrontare i crimini d'odio e delle attese delle vittime rispetto al processo. Il CPS ha pubblicato questa guida sulla propria pagina web, in linea con l'impegno di chiarire e diffondere le procedure per una corretta gestione dei casi.

Il CPS ha pubblicato guide *ad hoc* per le distinte tipologie di crimini d'odio, tra i quali quelli ispirati dall'odio razziale e religioso (http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/racist_and_religious_crime/), quelli dovuti a omofobia e transfobia (http://www.cps.gov.uk/publications/docs/htc_guidance.pdf) e quelli contro le persone disabili (http://www.cps.gov.uk/publications/docs/disability_hate_crime_guidance.pdf). Anche se questi documenti sono elaborati per rendere note al pubblico le modalità con le quali le autorità affrontano i crimini d'odio, essi finiscono per formalizzare le direttive giudiziarie che i pubblici ministeri sono tenuti a seguire.

⁶⁴ Vedi la descrizione del Programma PAHCT, <<http://www.osce.org/odihr/pahct>>

Rafforzare le competenze e le conoscenze sul contrasto giudiziale ai crimini d'odio mediante la formazione: il Servizio per i Rapporti con le Comunità del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti

Nel 2009 negli Stati Uniti sono state approvate nuove norme sui crimini d'odio a livello federale, con lo scopo di allargare e semplificare la giurisdizione federale su tali reati e di riconoscere, per la prima volta, la qualifica di reati di competenza federale a quegli atti di violenza rivolti contro una persona a causa del suo orientamento sessuale o della sua identità di genere, reali o apparenti. Con le nuove norme, il Congresso ha permesso a un organo già istituito all'interno del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti (l'autorità responsabile del contrasto ai reati federali) di sviluppare le competenze necessarie per meglio rispondere e prevenire i crimini d'odio.

Il Servizio per i Rapporti con le Comunità (*Community Relations Service – CRS*) è un organo del Dipartimento di Giustizia privo di funzioni giudiziarie o di ordine pubblico, istituito originariamente per mezzo del *Civil Rights Act* del 1964 allo scopo di favorire la mediazione nei casi di discriminazione razziale che coinvolgono una comunità locale. La maggior parte delle sue attività consiste nella realizzazione di corsi di formazione e conferenze. Il CRS tiene incontri e conferenze sui crimini d'odio, collaborando con i procuratori federali di numerosi distretti, al fine di condividere informazioni e prassi operative collaudate, di discutere dei diritti delle vittime e di offrire corsi di formazione per agenti di polizia e pubblici ministeri locali. Realizza programmi di formazione di due giorni in cui fornisce alle forze dell'ordine statali e locali le competenze e le conoscenze principali per affrontare i crimini d'odio. I programmi sono concepiti in modo tale da permettere ai partecipanti di familiarizzare con le migliori prassi per identificare, denunciare, indagare e perseguire i crimini d'odio. Il programma include anche le strategie più efficaci per educare il pubblico sui crimini d'odio e sulla loro rilevanza.

Fonte: <<http://www.justice.gov/crs/about-crs.htm>>.

Le Procure, poi, beneficiano solitamente di strumenti che le aiutano a dare rilievo anche alle questioni di genere. L'integrazione della prospettiva di genere può essere estesa anche alle linee guida "generali" degli inquirenti. Ad ogni modo, per assicurare che la prospettiva di genere sia tenuta effettivamente in considerazione, ciascun pubblico ministero dovrà riconoscere e comprendere il problema e agire di conseguenza.

4.2 UNITÀ SPECIALIZZATE

Alcune Procure istituiscono *pool* specializzati per affrontare reati particolarmente complessi da accertare e perseguire, e che determinano conseguenze particolarmente gravi per le vittime e per la società. Ad esempio, in molte giurisdizioni sono state istituite unità specializzate per la violenza domestica, l'abuso sui minori o la tratta di esseri umani. La specializzazione permette all'autorità giudiziaria di massimizzare le risorse e le conoscenze a sua disposizione. Le Procure hanno designato pubblici ministeri specializzati nei crimini d'odio quali componenti di unità investigative autonome, oppure come punti di riferimento nel loro distretto. Per esempio, la Procura olandese contro la Discriminazione e il Servizio sui Crimini d'odio e la Discriminazione della Procura Provinciale di Barcellona hanno unità specializzate che possono esercitare direttamente l'azione penale nei casi di crimini d'odio oppure fornire supporto ai pubblici ministeri competenti. Queste unità lavorano, poi, a stretto contatto con le forze di polizia.

Il Servizio sui Crimini d'odio e la Discriminazione della Procura Provinciale di Barcellona

Nell'ottobre del 2009 l'Ufficio del Procuratore della Provincia di Barcellona ha istituito uno speciale Servizio sui Crimini d'odio e la Discriminazione. Il Servizio ha il compito di coordinare l'esercizio dell'azione penale nei casi di reati di odio e di discriminazione – tipizzati nel codice penale spagnolo –, fornendo assistenza giudiziale ai pubblici ministeri competenti oppure gestendo direttamente le indagini dei casi complessi.

Nel 2010 è stato designato un coordinatore a tempo pieno, e si è dato avvio alla redazione di un Protocollo riguardante il “Procedimento per i fatti di reato motivati dall'odio o dalla discriminazione”, che istruisce i funzionari di polizia su come identificare e registrare i crimini d'odio e li esorta a informare il Servizio dei casi di crimini d'odio e, infine, assicura che la vittima riceva, se necessario, le dovute indicazioni sui servizi erogati.

A seguito del successo di questo modello, dagli inizi del 2013 uffici simili dedicati ai crimini d'odio e alla discriminazione, destinati a fungere da punti di contatto, sono stati istituiti in tutte le Procure provinciali della Spagna (50). Le attività di questi uffici sono coordinate da un delegato nazionale nominato dal Procuratore Generale dello Stato.

In questo modo, l'Ufficio del Procuratore si propone di garantire omogeneità alla trattazione giudiziale dei crimini d'odio in tutto il territorio spagnolo, favorendo in particolare:

- la diffusione di criteri comuni nell'interpretazione del codice penale;
- il coordinamento investigativo e di tutte le attività;
- la collaborazione con le forze di polizia e con altri funzionari multi-livello;
- la corretta raccolta dei dati e la pubblicazione delle statistiche giudiziarie.

Fonte: Informazione ricevuta da parte del Punto di Contatto Nazionale della Spagna sui crimini d'odio in occasione dell'invio annuale di dati per la pubblicazione ODIHR Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses, rapporti annuali dal 2009 al 2013.

4.3 CAMPAGNE PUBBLICHE DI SENSIBILIZZAZIONE E DIVULGAZIONE PER LE COMUNITÀ LOCALI E LA SOCIETÀ CIVILE

L'impegno pubblico genera fiducia nei cittadini. I pubblici ministeri non dovrebbero attendere che si verifichi un caso di crimine d'odio dalla forte eco sociale per iniziare a creare contatti con la comunità. Contatti e consultazioni periodiche con le comunità locali possono generare risultati positivi favorendo la propensione delle vittime e dei testimoni a cooperare con le forze di polizia e aumentando la comprensione di ciò che sta accadendo nella comunità. Tali contatti permettono altresì alla polizia, nei casi in cui sorgono tensioni tra più comunità, di intervenire per rasserenare la situazione e di sapere tempestivamente quando è necessario intensificare la propria presenza in risposta alle preoccupazioni della comunità.

Le attività divulgative alle quali i pubblici ministeri possono partecipare comprendono:

- l'organizzazione di incontri tra i vari gruppi sociali e i funzionari della giustizia penale per discutere problematiche attuali delle comunità e fornire aggiornamenti nel quadro del contesto normativo di riferimento;
- l'intervento come relatori in conferenze e altre occasioni pubbliche in qualità di rappresentanti delle Istituzioni sensibili al tema, contribuendo al dibattito sui crimini d'odio, ad esempio nelle scuole, nei luoghi di culto e nei centri per le comunità;
- la creazione di materiali informativi e di sensibilizzazione sui crimini d'odio.

L'attività dell'ODIHR con le Missioni OSCE per pubblicare opuscoli sulla comprensione dei crimini d'odio

Dal 2010, ODIHR ha lavorato con il personale impegnato in operazioni sul terreno (*field operations*) nell'Europa sudorientale per elaborare opuscoli di sensibilizzazione da distribuire tra le comunità locali. Le pubblicazioni sono intese ad aiutare le forze di polizia, i pubblici ministeri, i giudici, i legislatori, le autorità locali e le organizzazioni della società civile a meglio comprendere il problema dei crimini d'odio. Questi opuscoli contengono sia informazioni generali sui crimini d'odio sia esempi tratti da casi e fonti normative locali, e sono pubblicati nella lingua locale. Sinora sono state prodotte pubblicazioni in cooperazione con la Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina, la Missione OSCE in Kosovo, la Missione OSCE a Skopje e la Presenza OSCE in Albania.

Per ulteriori informazioni, si veda:

- Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina: <http://www.osce.org/odihr/104165>
- Presenza OSCE in Albania: <http://www.osce.org/odihr/104164>
- Missione OSCE in Kosovo: <http://www.osce.org/odihr/104166>
- Missione OSCE a Skopje: <http://www.osce.org/odihr/104168>

Sviluppare i rapporti con le comunità locali significa anche assicurarsi che siano informate dei loro diritti e della protezione offerta dall'ordinamento. Molte vittime presumono che le forze dell'ordine non prenderanno in esame seriamente i casi di crimini d'odio, in particolare quando si tratta di reati di modesta gravità e non vi sono lesioni personali o danni patrimoniali rilevanti. Sensibilizzare l'opinione pubblica sui crimini d'odio può spingere un maggior numero di vittime a farsi avanti, può migliorare la consapevolezza sociale dell'esistenza di tali reati e della necessità di combatterli, e può veicolare ai potenziali autori di crimini di tal genere il messaggio che tali reati sono oggetto di particolare attenzione.

I pubblici ministeri, per sensibilizzare il pubblico, possono ricorrere a opuscoli e pagine *web* informative sui crimini d'odio pensate per la comunità locale, con istruzioni su come denunciare casi di crimini d'odio attraverso il sito della Procura e con i *link* disponibili agli *standard* internazionali di riferimento e a linee guida delle stesse Procure, se esistenti.

Lavorare con le comunità: il Servizio per i Rapporti con le Comunità del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti

Nell'ambito del suo mandato, il Servizio per i Rapporti con le Comunità (CRS) favorisce la cooperazione tra la società civile e i funzionari pubblici nel contrasto e nella prevenzione dei crimini d'odio. La società civile è percepita come un *partner* importante nell'affrontare fenomeni di discriminazione. Il CRS opera seguendo i principi di "educazione, comunicazione, conciliazione, mediazione e agevolazione".

In particolare:

- Il CRS assiste le parti che ne fanno richiesta, esplora opportunità di sviluppo e attuazione di strategie di supporto alle forze dell'ordine, ai funzionari locali, alle organizzazioni per i diritti civili e alle comunità locali interessate nel rispondere ai crimini d'odio denunciati e nel mettere a punto i mezzi per prevenire episodi futuri.
- I funzionari delle forze dell'ordine nazionali e locali e i rappresentanti delle comunità locali possono contattare il CRS chiedendo assistenza per facilitare le reciproche comunicazioni a seguito della commissione di un crimine d'odio.
- Il CRS può agevolare il dialogo tra le forze dell'ordine e i membri della comunità per migliorare la comprensione reciproca nelle fasi d'indagine e di giudizio, e allo stesso tempo può rispondere alle preoccupazioni delle persone che fanno parte della comunità.
- Il CRS migliora i meccanismi di reazione della comunità, aumentando la capacità di prevenire i crimini d'odio, in particolare attraverso l'istituzione di servizi e programmi di conciliazione, mediazione, formazione, assistenza tecnica e altre tecniche di riduzione della tensione.
- Il CRS può presentare alla comunità i rappresentanti delle istituzioni che si occupano dei crimini d'odio, inclusi i funzionari delle forze dell'ordine federali, statali e locali, così come può informarla circa le risorse messe a disposizione dalle amministrazioni locali.

Fonte: <<http://www.justice.gov/crs/pubs/hate-crimes-prevention-act.pdf>>.

4.4 UTILIZZO DEI MEZZI DI INFORMAZIONE

I mezzi di informazione possono avere un impatto positivo o negativo sulla percezione pubblica di come i casi di crimini d'odio sono fronteggiati. Per questa ragione, le Procure talvolta stabiliscono protocolli per i rapporti con i media in relazione a indagini in corso. Se, da un lato, le questioni più rilevanti dovrebbero riguardare la protezione della vittima e del suo diritto alla riservatezza, la tutela delle indagini e il rispetto del diritto dell'accusato a un giusto processo, dall'altro, è innegabile che la gestione dei rapporti con i media può favorire la diffusione di informazioni corrette in merito alla vicenda nella comunità coinvolta.

Nell'informare il pubblico sullo stato di un'indagine, i pubblici ministeri dovrebbero evitare di continuare a seguire la prassi diffusa di escludere sin dal principio la sussistenza di motivazioni basate sul pregiudizio. Talvolta, le autorità negano la sussistenza di motivi di odio ancora prima che le prove siano raccolte, nella convinzione che ciò serva a ridurre le potenziali tensioni nella comunità. Il limite di tale approccio è che funziona molto di rado; piuttosto, lascia le vittime e le loro comunità di appartenenza con l'impressione che le indagini sui motivi della condotta non saranno approfondite né efficaci. D'altro canto, può rivelarsi pericoloso affermare pubblicamente un movente di odio solo sulla base della percezione della vittima o di un'altra persona, senza aver prima accertato che vi siano ulteriori riscontri in tal senso. Un simile modo di procedere può alimentare aspettative irrealistiche.

Nei Paesi in cui i crimini d'odio sono poco denunciati, e pochi sono quindi i procedimenti penali per tali reati, le autorità dovrebbero rimarcare attraverso i mezzi di informazione che l'incremento dei procedimenti per crimini d'odio rappresenta nei fatti un indicatore positivo dell'aumento di membri delle comunità colpite fiduciosi circa la serietà con cui le autorità tratteranno il loro caso.

Segnalazione di processi e condanne per i crimini d'odio più rilevanti in siti internet pubblici

In Russia, l'Ufficio del Procuratore Generale dà conto nella sezione notizie della propria pagina *web* dei procedimenti più rilevanti, tra i quali figurano periodicamente casi relativi a crimini d'odio efficacemente risolti. La pagina *web* di accesso pubblico contiene informazioni sui casi trattati dai Tribunali regionali, con collegamenti agli uffici delle Procure locali.

Fonte: <<http://genproc.gov.ru/>>.

4.5 CONTRIBUIRE ALLA RACCOLTA DEI DATI, AL MONITORAGGIO E ALLE RILEVAZIONI UFFICIALI

Raccogliere dati sul contrasto giudiziale ai crimini d'odio costituisce un importante strumento per seguire e registrare i procedimenti conclusi positivamente, nonché per analizzare le possibili ragioni di insuccesso di alcuni procedimenti. Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a raccogliere dati sui crimini d'odio e a rendere pubbliche tali informazioni, anche per mezzo della relazione annuale dell'ODIHR dal titolo *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses*⁶⁵. Una raccolta completa di dati può migliorare la capacità delle autorità di comprendere il problema dei crimini d'odio e di monitorare l'efficacia dei programmi attuati per affrontarli. Un approccio completo ed efficace al tema richiede, tra le altre cose, la raccolta di dati e statistiche sul numero di casi denunciati alle forze dell'ordine, sul numero dei casi portati in giudizio e su quello dei casi sfociati in una condanna. La disaggregazione dei dati per tipologie di reati e di motivazioni basate sul pregiudizio è poi utile per analizzare l'andamento dei crimini d'odio.

⁶⁵ Vedi, ad esempio, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2012*, ODIHR, *op. cit.*, nota 29. Per il 2014, vedi le relazioni online sui crimini d'odio dell'ODIHR su <<http://hatecrime.osce.org/>>.

La relazione annuale sul contrasto giudiziale ai casi di crimini d'odio realizzata dal Servizio del Procuratore Generale del Regno Unito e i comunicati stampa

Nell'ottobre del 2012, il Servizio del Procuratore Generale (CPS) del Regno Unito ha pubblicato la quinta edizione della relazione annuale "Hate crimes and crimes against older people report", che tratta i procedimenti avviati tra il 2011 e il 2012. La relazione analizza le statistiche relative ai crimini d'odio perseguiti con successo, inclusi i dati statistici concernenti i crimini aggravati da pregiudizio razziale o religioso, dall'omofobia o transfobia e da ostilità per le persone disabili. Oltre alle statistiche, la relazione propone significativi casi-studio, illustra gli insegnamenti tratti dall'esperienza e i programmi attuati per migliorare la risposta giudiziale ai crimini d'odio.

Come parte della propria strategia di comunicazione, il CPS si serve della pubblicazione della relazione per mettere in luce i dati e numeri del fenomeno in modo da formare correttamente l'opinione pubblica. Per esempio, quando nel 2012 la relazione del CPS segnalò una diminuzione dei procedimenti per crimini d'odio, chiarì come tale contrazione non andasse letta positivamente, giacché testimoniava un allontanamento delle vittime dalla partecipazione attiva alla giustizia penale, anziché un loro interessamento.

Fonti: <http://www.report-it.org.uk/files/cps_hate_crime_report_2012.pdf>; <<http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/hatecrime-cases-failing-in-court-says-cps-8215804.html>>.

Le Procure possono adoperarsi per adottare procedure interne di raccolta e registrazione dei dati sui crimini d'odio e collaborare con altre amministrazioni pubbliche al fine di sviluppare strategie comuni ed efficaci per la raccolta dei dati. In molti Stati esiste già una qualche forma di raccolta dei dati sui crimini d'odio: le relative procedure potrebbero essere utilmente adattate e meglio calibrate sulle specificità dei procedimenti giudiziari per siffatti reati⁶⁶.

⁶⁶ La pubblicazione ODIHR, *Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: a Practical Guide*, descrive un metodo analitico per istituire un efficace sistema nazionale per la raccolta dei dati sui crimini d'odio, *Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: a Practical Guide* (Warsaw: ODIHR, 2014).

Protocollo sui crimini d'odio della Croazia

Nel gennaio del 2010, la Croazia ha istituito un gruppo di lavoro inter-istituzionale dedicato ai crimini d'odio e, coordinato dall'Ufficio per i Diritti Umani e i Diritti delle Minoranze Nazionali. Nell'ambito delle sue competenze, il gruppo di lavoro ha partecipato all'elaborazione di proposte di modifica della disciplina dei crimini d'odio, poi approvate nel 2011 nell'ambito della riforma del codice penale. Inoltre, il gruppo di lavoro ha elaborato un protocollo concernente le procedure da seguire nei casi di crimini d'odio, adottato dal Governo nell'aprile 2011. Estratti del protocollo relativi all'attività dei pubblici ministeri sono riportati di seguito; in essi sono impartite direttive ai pubblici ministeri affinché i crimini d'odio siano una priorità, siano correttamente registrati e monitorati lungo l'intero *iter* della giustizia penale, e venga garantito un adeguato supporto alle vittime.

Articolo 8.

Nei casi relativi ai reati di odio, gli organi giudiziari (i Tribunali competenti per le diverse tipologie di reato e/o l'Ufficio della Procura dello Stato) agiscono con urgenza e con particolare attenzione.

Articolo 9.

Gli organi giudiziari segnalano con modalità particolari i casi connessi a reati di odio.

Gli organi giudiziari mantengono registri sui reati di odio e li trasmettono al Ministro della Giustizia.

Articolo 10.

A seguito della formulazione dell'imputazione, l'Ufficio della Procura dello Stato procede nel rispetto degli obblighi previsti per i procedimenti relativi a reati d'odio dall'ordinamento interno dell'Ufficio della Procura dello Stato della Repubblica Croata.

Articolo 11.

Posto che il codice penale definisce il concetto di reato di odio, l'Ufficio della Procura dello Stato mantiene i registri di tutti i casi in cui l'odio, per le ragioni tipizzate dall'art. 89 § 36 del codice penale, rappresenta il motivo del reato.

Quale autorità competente per la tenuta dei registri speciali sui reati di odio, l'Ufficio della Procura dello Stato raccoglierà le seguenti informazioni:

- numero dei casi, numero delle persone sospettate e la sommaria indicazione del reato;
- provvedimento adottato dall'Ufficio della Procura dello Stato;
- decisione.

Articolo 12.

Nel corso della fase processuale dinanzi al giudice, saranno adottate le misure per la protezione dell'integrità fisica della vittima e per prevenire ulteriori forme di vittimizzazione. I dipartimenti deputati a fornire assistenza alle vittime e ai testimoni saranno coinvolti nella protezione delle vittime e dei testimoni nei processi penali.

Fonte: Ufficio per i Diritti Umani del Governo della Repubblica di Croazia, gruppo di lavoro sul monitoraggio dei crimini d'odio.

4.6 COME I PEZZI DI UN PUZZLE: UN APPROCCIO SISTEMATICO ALLA LOTTA CONTRO I CRIMINI D'ODIO

Le singole attività descritte nelle sezioni precedenti possono avere un impatto tanto più significativo nel prevenire e combattere i crimini d'odio quanto più sono messe in atto simultaneamente. Ciascuna di esse dovrebbe costituire il singolo tassello di una strategia complessiva che coinvolga le forze di polizia, le Procure e la società civile, e che includa campagne di sensibilizzazione, divulgazione pubblica, formazione professionale e attività di monitoraggio. Anche se una magistratura indipendente può non essere in grado di prendere parte a una strategia ufficiale di questo tipo, gli istituti di formazione per la magistratura dovrebbero essere incoraggiati a includere i crimini d'odio nei loro programmi e a stimolare il dibattito all'interno della magistratura sul trattamento giudiziario di questo tipo di reati.

Svezia: Strategie di cooperazione istituzionale e sviluppo di competenze in risposta ai crimini d'odio

Il Dipartimento di Polizia di Stoccolma ha adottato dal 2007 una serie di iniziative per accrescere le competenze degli operatori delle forze dell'ordine nel fornire una risposta al problema dei crimini d'odio, migliorando, tra le altre cose, la cooperazione con la magistratura inquirente.

- **Formazione:** Tutti i funzionari di polizia che operano in prima linea o che vengono comunque in contatto con crimini d'odio, compresi quelli preposti ai rapporti con il pubblico, ricevono formazione su come affrontare casi di crimini d'odio.
- **Action card:** A tutti i funzionari è consegnato un documento contenente una Procedura Operativa Standard, che include una lista di indicatori di pregiudizio e le azioni necessarie per identificare e trattare un crimine d'odio.
- **Unità di polizia specializzate nei crimini d'odio:** In ciascun comando della polizia di Stoccolma è stato designato un ufficiale di collegamento responsabile dello sviluppo delle prassi operative, del coordinamento delle indagini e dei corsi di formazione sui crimini d'odio tra i diversi dipartimenti.
- **Polizia di prossimità:** In ciascuno dei quattro comandi di polizia di Stoccolma è stato nominato un "ufficiale di polizia per i crimini d'odio". A tale ufficiale sono assegnati, tra gli altri, i compiti di individuare tutte le associazioni della zona, di lavorare con esse allo scopo di incoraggiare la denuncia dei crimini d'odio, nonché di interagire con le istituzioni scolastiche.
- **Pubblico ministero assegnato all'unità sui crimini d'odio:** Un pubblico ministero è stato investito dell'incarico di collaborare con la polizia giudiziaria alla messa a punto di metodologie di valutazione e indagine dei crimini d'odio per migliorarne il contrasto giudiziale.

- **Realizzazione di una pagina web della polizia con informazioni sui crimini d'odio:** La pagina web fornisce informazioni pubbliche e contatti, allo scopo di aumentare le denunce dei crimini d'odio.

Fonte: Informazione ricevuta da parte del Punto di Contatto Nazionale della Svezia sui crimini d'odio in occasione dell'invio annuale di dati per la pubblicazione ODIHR Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses, rapporti annuali dal 2009 al 2012.

Appendice 1: Programmi e risorse dell'ODIHR per contrastare i crimini ispirati dall'odio

Formazione sui crimini ispirati dall'odio

- PAHCT (Prosecutors and Hate Crimes Training): il programma dell'ODIHR di formazione dei pubblici ministeri è stato concepito per migliorare le competenze dei pubblici ministeri nel comprendere, indagare e perseguire i crimini ispirati dall'odio. Ogni sessione di formazione è disegnata sulle specifiche esigenze e preoccupazioni degli operatori del diritto di un determinato Stato partecipante dell'OSCE e include lo studio dei casi e della legislazione sui crimini ispirati dall'odio dell'ordinamento giuridico d'interesse. Il programma di formazione è svolto nella lingua locale e può essere integrato in un più ampio programma di formazione dei pubblici ministeri o dei magistrati. Per maggiori informazioni <http://www.osce.org/odihr/pahct>.
- TAHCLE (Training against Hate Crimes for Law Enforcement): il programma dell'ODIHR di formazione delle forze di polizia è stato concepito per migliorare le competenze della polizia nel comprendere, indagare e perseguire i crimini ispirati dall'odio, nell'interagire in maniera efficace con le comunità delle vittime, nel diffondere fiducia a livello pubblico e nel cooperare con le altre agenzie di Pubblica Sicurezza. Per maggiori informazioni <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.
- Formazione sui crimini ispirati dall'odio per le organizzazioni della società civile: l'ODIHR favorisce una maggiore consapevolezza sui crimini ispirati dall'odio tra le ONG e le organizzazioni internazionali, offrendo informazioni sulle caratteristiche dei crimini ispirati dall'odio e sull'impatto dei crimini ispirati dall'odio sulla stabilità e la sicurezza della comunità, anche sostenendo gli sforzi della società civile nel monitorare e segnalare i crimini ispirati dall'odio. L'Ufficio supporta altresì gli sforzi delle organizzazioni della società civile per raggiungere le comunità e creare relazioni tra le comunità e le forze di polizia, cosicché le vittime abbiano la fiducia necessaria per denunciare i crimini ispirati dall'odio. Infine, l'ODIHR supporta la società civile nel propugnare migliori legislazioni sui crimini ispirati dall'odio.

Raccolta e divulgazione dei dati sui crimini ispirati dall'odio:

- Sito Internet di raccolta e divulgazione dei dati sui crimini ispirati dall'odio:
<http://hatecrime.osce.org/>
- Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses – Rapporti Annuali (disponibili anche sul sito Internet dell'ODIHR di raccolta e divulgazione dei dati sui crimini ispirati dall'odio):
 - 2012 Annual Report: <http://tandis.odihhr.pl/hcr2012/>
 - 2011 Annual Report: <http://tandis.odihhr.pl/hcr2011/>
 - 2010 Annual Report: <http://tandis.odihhr.pl/hcr2010/>

Altre pubblicazioni sui crimini ispirati dall'odio:

- Hate Crime Laws: A Practical Guide: <http://www.osce.org/odihr/36426>
- Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms: A Practical Guide: <http://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>
- Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide: <http://www.osce.org/odihr/prosecutorsguide>
- Preventing and responding to hate crimes: A resource guide for NGOs in the OSCE region: <http://www.osce.org/odihr/39821>

Manuali regionali:

- Understanding Hate Crimes: A Handbook for Bosnia and Herzegovina: <http://www.osce.org/odihr/104165>
- Understanding Hate Crimes: A Handbook (Skopje edition): <http://www.osce.org/odihr/104168>
- Understanding Hate Crimes: A Handbook (Kosovo edition): <http://www.osce.org/odihr/104166>
- Understanding Hate Crimes: A Handbook for Albania: <http://www.osce.org/odihr/104164>

Materiale educativo e a scopo preventivo:

- Teaching Materials to Combat Anti-Semitism <http://www.osce.org/odihr/73714?download=tru> e
- Teaching Materials to Combat Anti-Semitism – Part 1: Anti-Semitism in Europe up to 1945 <http://www.osce.org/odihr/24567>
- Guidelines for Educators on Countering Intolerance and Discrimination against Muslims: Addressing Islamophobia through Education in the Classroom <http://www.osce.org/odihr/84495>

Appendice 2:

Decisioni del Consiglio dei ministri dell'OSCE sui crimini ispirati dall'odio

Gli Stati partecipanti si sono impegnati a:

- “raccolgere, conservare e divulgare dati e statistiche attendibili sufficientemente dettagliati sui crimini ispirati dall'odio e sulle manifestazioni violente di intolleranza, inclusi il numero di casi denunciati alle forze di polizia, il numero di casi perseguiti e le condanne comminate. Laddove disposizioni legislative sulla protezione dei dati limitino la raccolta di dati sulle vittime, gli Stati dovrebbero considerare metodi per la raccolta di dati conformi a tali disposizioni” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “promulgare, ove appropriato, leggi specifiche e mirate per combattere i crimini ispirati dall'odio, applicando sanzioni efficaci che tengano conto della gravità di tali crimini” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “adottare misure appropriate per incoraggiare le vittime a denunciare i crimini ispirati dall'odio, riconoscendo che la mancata denuncia di tali crimini impedisce agli Stati di mettere a punto efficienti strategie. A tale riguardo, quali misure complementari, invita ad individuare metodi per facilitare il contributo della società civile alla lotta ai crimini ispirati dall'odio” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “avviare o sviluppare ulteriormente corsi di formazione professionale e attività di rafforzamento delle capacità per le forze di polizia, i pubblici ministeri e i magistrati che si occupano di tali crimini” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “in cooperazione con pertinenti attori, individuare mezzi per garantire alle vittime dei crimini ispirati dall'odio l'accesso a servizi di consulenza, assistenza legale e consolare nonché l'accesso effettivo alla giustizia” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “condurre senza indugio indagini sui crimini ispirati dall'odio e assicurare che i moventi di tali crimini siano riconosciuti e condannati pubblicamente dalle competenti autorità e dai dirigenti politici” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “assicurare la cooperazione, ove appropriato, a livello nazionale e internazionale, anche con pertinenti organi internazionali e tra le forze di

polizia al fine di contrastare la criminalità organizzata violenta ispirata dall'odio" (Decisione Ministeriale n. 9/09);

- “svolgere attività di sensibilizzazione e di educazione, in particolare nell'ambito delle forze di polizia, a favore delle comunità e dei gruppi della società civile che assistono le vittime di crimini ispirati dall'odio” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “nominare, qualora non l'abbiano ancora fatto, un punto di contatto nazionale per i crimini ispirati dall'odio al fine di fornire periodicamente all'ODIHR informazioni e statistiche attendibili su tali crimini” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “considerare l'opportunità di avvalersi di strumenti messi a punto dall'ODIHR nel campo dell'istruzione, della formazione e delle attività di sensibilizzazione al fine di assicurare un approccio globale agli interventi volti a fronteggiare i crimini ispirati dall'odio” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “invitare gli Stati partecipanti, in cooperazione con la società civile, ad accrescere nell'ambito della loro legislazione nazionale gli sforzi volti a combattere l'incitamento alla violenza e ai crimini ispirati dall'odio, anche attraverso Internet, pur nel rispetto della libertà di espressione, e sottolinea al tempo stesso che si dovrebbero sfruttare appieno le opportunità offerte da Internet per promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo e l'educazione alla tolleranza” (Decisione Ministeriale n. 10/07);
- “racogliere e conservare dati e statistiche affidabili sui crimini e sugli incidenti ispirati dall'odio, assicurare la formazione dei funzionari competenti delle forze dell'ordine e rafforzare la cooperazione con la società civile” (Decisione Ministeriale n. 10/07);
- “racogliere e conservare dati e statistiche attendibili sui crimini ispirati dall'odio, essenziali per la formulazione di politiche efficaci e l'assegnazione appropriata di risorse per contrastare episodi motivati dall'odio” (Decisione Ministeriale n. 13/06);
- “favorire lo sviluppo di capacità della società civile al fine di contribuire al monitoraggio e alla segnalazione di episodi motivati dall'odio e di assistere le vittime dei crimini ispirati dall'odio” (Decisione Ministeriale n. 13/06);
- “promuovere il rafforzamento delle capacità delle autorità preposte all'applicazione della legge attraverso corsi di formazione e l'elaborazione di linee guida sui metodi più efficaci e appropriati per rispondere ai crimini motivati dal pregiudizio, per intensificare un'interazione positiva fra polizia e vittime e per incoraggiare le vittime a denunciare i crimini ispirati dall'odio, ad esempio attraverso corsi di formazione per i funzionari preparati a intervenire in tali casi, l'attuazione di programmi atti a sensibilizzare l'opinione pubblica al fine di migliorare i rapporti fra la

polizia e i cittadini nonché attraverso attività di formazione per indirizzare le vittime verso i centri di assistenza e protezione” (Decisione Ministeriale n. 13/06);

- “intensificare gli sforzi volti a raccogliere e conservare informazioni e statistiche affidabili sui crimini ispirati dall’odio e sulla relativa legislazione nell’ambito dei loro territori, presentare periodicamente tali informazioni all’ODIHR e rendere tali informazioni disponibili al pubblico nonché considerare la possibilità di avvalersi dell’assistenza dell’ODIHR in tale campo e, a tal fine, considerare di creare uffici nazionali di collegamento presso l’ODIHR per questioni attinenti ai crimini ispirati dall’odio” (Decisione Ministeriale n. 10/05);
- “adottare ulteriori iniziative al fine di assicurare che i funzionari pubblici, in particolare i membri delle forze di polizia, ricevano una formazione adeguata su come rispondere ai crimini ispirati dall’odio e come prevenirli e, a tale riguardo, valutare la possibilità di mettere a punto programmi che prevedano tale formazione e di avvalersi dell’esperienza dell’ODIHR in tale campo, nonché di condividere le migliori prassi” (Decisione Ministeriale n. 10/05);
- “prendere posizione in modo coerente e inequivocabile contro atti e manifestazioni ispirati dall’odio, in particolare nei discorsi politici” (Decisione Ministeriale n. 10/05);
- “combattere i crimini ispirati dall’odio che possono essere alimentati da propaganda razzista, xenofoba e antisemita nei mezzi d’informazione e in Internet e denunciare tali crimini pubblicamente in modo appropriato quando si verificano” (Decisione Ministeriale n. 12/04);
- “condannare pubblicamente, al livello e nel modo appropriato, atti di violenza motivati dalla discriminazione e dall’intolleranza” (Decisione Ministeriale n. 4/03);
- “promulga[re] o rafforza[re], ove necessario, leggi e misure politiche che affrontino la discriminazione e i crimini motivati dal pregiudizio nei confronti dei rom e sinti” (Decisione Ministeriale n. 4/13);
- “rafforza[re] le capacità delle agenzie e del personale preposti all’applicazione della legge di individuare, raccogliere dati in merito, indagare e perseguire i crimini motivati dall’odio contro i rom e i sinti” (Decisione Ministeriale n. 4/13).

L'ODIHR è stato incaricato di:

- “individuare, in consultazione con gli Stati partecipanti e in cooperazione con organizzazioni internazionali e attori della società civile pertinenti, il legame potenziale tra l’uso di Internet e la violenza motivata dal pregiudizio e il danno che esso arreca, nonché eventuali misure pratiche da adottare” (Decisione Ministeriale n. 9/09);
- “seguire attentamente i casi di antisemitismo” e “gli episodi motivati da razzismo, xenofobia o da relativa intolleranza, inclusi quelli nei confronti dei musulmani”, e di “riferire in merito alle sue conclusioni al Consiglio permanente e alla Riunione di attuazione nel quadro della dimensione umana e rendere pubbliche tali conclusioni” (Decisione Ministeriale n. 12/04);
- “proseguire la sua stretta cooperazione con altre pertinenti agenzie intergovernative e organismi della società civile impegnati nel settore della promozione del rispetto e della comprensione reciproci e della lotta all’intolleranza e alla discriminazione, anche attraverso la raccolta di dati relativi ai crimini ispirati dall’odio” (Decisione Ministeriale n. 13/06);
- “continuare a fungere da punto di raccolta di informazioni e statistiche fornite dagli Stati partecipanti sui crimini ispirati dall’odio e sulla pertinente legislazione, nonché a rendere accessibili al pubblico tali informazioni, tramite il suo sistema informatico sulla tolleranza e la non discriminazione, e i suoi rapporti concernenti le sfide e le risposte a episodi motivati dall’odio nella regione dell’OSCE” (Decisione Ministeriale n. 13/06);
- “rafforzare, nei limiti delle risorse esistenti, la sua funzione di preallarme al fine di individuare episodi e tendenze motivati dall’odio, di riferire e sensibilizzare l’opinione pubblica in merito, e di fornire agli Stati partecipanti, su loro richiesta, raccomandazioni e assistenza in settori in cui sono necessarie risposte più adeguate” (Decisione Ministeriale n. 13/06).

Appendice 3: Elenco dei principali strumenti e giurisprudenza internazionali

Trattati internazionali e regionali sui diritti umani

[Universal Declaration of Human Rights]:

<http://www.un.org/en/documents/udhr/>

[International Covenant on Civil and Political Rights]:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

[Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination]:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

[Convention on the Rights of Persons with Disabilities]:

<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf

Documenti internazionali

[United Nations, Human Rights Committee, General Comment 22]:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.4&Lang=en

[United Nations, Human Rights Committee, General Comment 31]:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en

[United Nations, CERD Committee, General Recommendation 31]:

[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f60%2f18\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f60%2f18(SUPP)&Lang=en)

[United Nations, CERD Committee, General Recommendation 34]:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f34&Lang=en

[Mahali Dawas and Yousef Shava v. Denmark: Opinion of the CERD Committee under article 14 of the CERD (eightieth session): Communication No. 46/2009 CERD/C/80/D/46/2009].

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/jurisprudence/CERD-C-80-D-46-2009_en.pdf

[Combating negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons based on religion or belief, UN General Assembly resolution A/RES/66/167].

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/84/PDF/N1146884.pdf?OpenElement>

Documenti regionali

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;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=IT>

Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=IT>

[ECRI general policy recommendation N°1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance (1996)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N1/Reco1en.pdf

[ECRI general policy recommendation N°2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level (1997)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N2/Reco2en.pdf

[ECRI general policy recommendation N°3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies (1998)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N3/Rec03en.pdf

[ECRI general policy recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (2002)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf

[ECRI General Policy Recommendation N°8 on combating racism while fighting terrorism (2004)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N8/recommendation_N°_8_eng.pdf

[ECRI general policy recommendation N°9 on the fight against anti-Semitism (2004)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N9/Rec.09%20en.pdf

[ECRI General Policy Recommendation N°11: Combating racism and racial discrimination in policing (2007)]

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf

Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

[Nachova and Others v. Bulgaria (2004)]

<http://echr.ketse.com/doc/43577.98-43579.98-en-20040226/view/>

[Angelova and Illiev v. Bulgaria (2007)]

<http://echr.ketse.com/doc/55523.00-en-20070726/view/>

[Šečić v. Croatia (2007)]

<http://echr.ketse.com/doc/40116.02-en-20060615/view/>

[Milanović v. Serbia (2010)]

<http://echr.ketse.com/doc/44614.07-en-20101214/view/>

[Stoica v. Romania (2008)]

<http://echr.ketse.com/doc/42722.02-en-20080304/view/>

Appendice 4: ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE DEI PUBBLICI MINISTERI

STANDARD DI RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE E DICHIARAZIONE DEI DOVERI E DEI DIRITTI ESSENZIALI DEI PUBBLICI MINISTERI ADOTTATA DALL'ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE DEI PUBBLICI MINISTERI

NEL VENTITREESIMO GIORNO DI APRILE DEL 1999

CONSIDERATO che gli obiettivi dell'*Associazione Internazionale dei Pubblici Ministeri* sono stabiliti all'art. 2.3 della sua Costituzione e che essi comprendono la promozione del giusto, efficace, imparziale ed efficiente perseguimento giudiziale dei reati, nonché la promozione di elevati standard e principi nell'amministrazione della giustizia penale;

CONSIDERATO che le Nazioni Unite, nel corso dell'Ottavo "Congresso sulla Prevenzione del crimine e il trattamento del reo" svoltosi all'Avana (Cuba) nel 1990, hanno adottato le *Linee Guida sul ruolo dei Pubblici Ministeri*;

CONSIDERATO che la comunità delle nazioni ha proclamato i diritti e le libertà di tutte le persone nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite e nei successivi patti, convenzioni e altri strumenti;

CONSIDERATA la necessità di preservare la fiducia dell'opinione pubblica nell'integrità del sistema giudiziario penale;

CONSIDERATO che tutti i pubblici ministeri svolgono un ruolo cruciale nell'amministrazione della giustizia penale;

CONSIDERATO che il livello dell'eventuale intervento dei pubblici ministeri nella fase delle indagini varia da un ordinamento all'altro;

CONSIDERATO che l'esercizio della discrezionalità da parte dei pubblici ministeri costituisce una seria responsabilità;

E CONSIDERATO che tale esercizio deve essere il più possibile trasparente, compatibile con i diritti della persona, sensibile all'esigenza di evitare una vittimizzazione secondaria della persona offesa e che deve condursi in maniera oggettiva e imparziale;

L'*Associazione Internazionale dei Pubblici Ministeri* adotta quanto segue come dichiarazione degli standard di condotta professionale per tutti i pubblici ministeri e dei loro doveri e diritti essenziali:

1. CONDOTTA PROFESSIONALE

I pubblici ministeri devono:

- a) conservare in ogni momento l'onore e la dignità della propria professione;
- b) tenere sempre un comportamento professionale, nell'osservanza delle leggi, delle regole e dell'etica della propria professione;
- c) condurre la propria attività secondo i più alti standard di integrità e di diligenza;
- d) mantenersi informati e aggiornati sulle novità legislative rilevanti;
- e) impegnarsi a essere coerenti, indipendenti e imparziali, nonché ad apparire tali;
- f) tutelare sempre il diritto dell'imputato a un giusto processo e garantire in particolare che le prove favorevoli all'imputato siano acquisite conformemente alle disposizioni di legge o ai requisiti del giusto processo
- g) servire e tutelare in ogni circostanza l'interesse pubblico;
- h) rispettare, tutelare e promuovere il concetto universale della dignità umana e dei diritti dell'uomo.

2. INDIPENDENZA

- 2.1 L'uso della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, in quegli ordinamenti in cui essa è prevista, deve essere indipendente e libero da interferenze politiche.
- 2.2 Qualora fosse attribuito a organi non giudiziari il potere di fornire direttive specifiche o generali ai pubblici ministeri, tali direttive devono essere:
- a) trasparenti;
 - b) conformi ai poteri stabiliti dall'ordinamento;
 - c) regolate da linee guida predeterminate al fine di garantire l'indipendenza, tanto effettiva quanto percepita, dei pubblici ministeri.
- 2.3 Qualsiasi potere attribuito a organi non giudiziari di fornire direttive riguardo l'instaurazione di procedimenti o l'abbandono di procedimenti legittimamente avviati deve essere esercitato secondo le stesse modalità.

3. IMPARZIALITÀ

I pubblici ministeri adempiono ai propri doveri senza timori, favoritismi o pregiudizi. In particolare, essi:

- a) svolgono le proprie funzioni in maniera imparziale;
- b) si mantengono estranei agli interessi individuali o di parte e alla pressione dei mezzi di informazione, e hanno riguardo solo all'interesse pubblico;
- c) agiscono con oggettività;
- d) tengono in considerazione tutte le circostanze rilevanti, indipendentemente dal fatto che esse siano favorevoli o sfavorevoli all'indagato;
- e) in conformità con la normativa locale e con i requisiti del giusto processo, si adoperano affinché tutte le indagini necessarie e ragionevoli siano svolte e i loro esiti acquisiti al procedimento, indipendentemente dal fatto che provino la colpevolezza dell'indagato o la sua innocenza;
- f) perseguono sempre l'accertamento della verità e assistono l'organo giudicante nel raggiungimento della verità e a fare giustizia tra la comunità, la vittima e l'imputato secondo la legge e i dettami dell'equità.

4. IL RUOLO NEL PROCEDIMENTO PENALE

4.1 I pubblici ministeri adempiono ai propri doveri in maniera equa, coerente e spedita.

4.2 I pubblici ministeri svolgono un ruolo attivo nei procedimenti penali nella seguente maniera:

- a) laddove autorizzati dall'ordinamento o dalla prassi a partecipare alle indagini sul reato, o a esercitare la propria autorità sulla polizia e sulle altre forze investigative, essi svolgono tali funzioni in maniera oggettiva, imparziale e professionale;
- b) quando esercitano il controllo sulle indagini, assicurano che i servizi investigativi rispettino i precetti legali e i diritti umani fondamentali;
- c) nel fornire pareri, hanno cura di rimanere imparziali e oggettivi;
- d) in relazione all'instaurazione del processo penale, procedono solo in quei casi fondati su prove ritenute ragionevolmente affidabili e ammissibili, e non proseguono l'azione penale in assenza di tali elementi;
- e) durante il corso del processo, il reato è perseguito fermamente ma in modo equo; e non oltre ciò che indicano le prove;
- f) quando, in base all'ordinamento giuridico, svolgono funzioni di controllo sull'esecuzione delle decisioni giudiziali o altre funzioni non inquirenti, agiscono sempre nel perseguimento dell'interesse pubblico.

4.3 Inoltre, i pubblici ministeri:

- a) mantengono il segreto professionale;
- b) in conformità con la normativa locale e con i requisiti del giusto processo, tengono nella dovuta considerazione la prospettiva, gli interessi legittimi e le possibili preoccupazioni delle vittime e dei testimoni, nei casi in cui sono coinvolti gli interessi personali di questi soggetti, e si adoperano affinché le vittime e i testimoni siano informate dei loro diritti; allo stesso modo si adoperano affinché ciascuna delle parti lese sia informata del proprio diritto di ricorrere in giudizio, laddove previsto;
- c) tutelano i diritti dell'imputato collaborando con l'organo giudicante e con le altre autorità interessate;

- d) comunicano all'imputato le informazioni pregiudizievoli o favorevoli per la sua posizione non appena ragionevolmente possibile, in conformità con le leggi e i requisiti del giusto processo;
- e) esaminano le prove proposte per accertare che siano state legalmente o costituzionalmente ottenute;
- f) rifiutano l'uso di prove quando si può ragionevolmente ritenere che esse siano state ottenute con l'impiego di mezzi illeciti, che costituisce una grave violazione dei diritti fondamentali dell'imputato, e in particolare con l'impiego di tortura e trattamenti crudeli;
- g) si adoperano affinché siano adottate le azioni appropriate contro i responsabili dell'impiego di tali mezzi illeciti;
- h) in conformità con la normativa locale e con i requisiti del giusto processo, tengono in debita considerazione il ricorso alla richiesta di archiviazione, alla rinuncia condizionata o incondizionata del processo, alle forme di diversione processuale, soprattutto nei casi di procedimenti contro minori, nel pieno rispetto dei diritti degli imputati e delle vittime, tutte le volte in cui tali azioni sono appropriate.

5. COOPERAZIONE

Per assicurare equità ed efficacia nel perseguimento giudiziale dei reati, i pubblici ministeri:

- a) cooperano con la polizia, gli organi giudicanti, i professionisti legali, gli avvocati difensori, i difensori d'ufficio, e le altre amministrazioni pubbliche, sia a livello nazionale che internazionale;
- b) prestano assistenza alle altre Procure, nel rispetto della legge e dello spirito di mutua cooperazione.

6. POTERI

Al fine di garantire ai pubblici ministeri la capacità di svolgere la propria funzione in maniera indipendente e conforme ai presenti *standard*, i pubblici ministeri devono essere tutelati contro le azioni arbitrarie del potere esecutivo. In generale a costoro si devono assicurare:

- a) la possibilità di svolgere le proprie funzioni senza intimidazioni, ostacoli, molestie, ingerenze indebite o esposizione ingiustificata a responsabilità civili, penale o di altra natura;
- b) la protezione fisica da parte delle autorità, per sé e per la propria famiglia, tutte le volte in cui la loro sicurezza personale sia minaccia-

- ta in conseguenza del corretto espletamento dalla propria funzione giudiziaria;
- c) ragionevoli condizioni di servizio e un'adeguata remunerazione, commisurata al ruolo cruciale da essi svolto, e il diritto a non vedersi ridurre arbitrariamente i propri compensi o altri benefici;
 - d) la ragionevole e regolata stabilità del posto di lavoro, un trattamento pensionistico e un'età pensionabile soggette alle condizioni del contratto di lavoro o a scelta in alcune circostanze;
 - e) reclutamento e promozioni basate su fattori oggettivi, in particolare sulle qualifiche professionali, le competenze, l'integrità, le prestazioni e l'esperienza, e decise secondo procedure eque e imparziali;
 - f) udienze eque e rapide, conformi alla legge e ai regolamenti, quando è necessario avviare un procedimento disciplinare a seguito di denuncia di atti per violazione degli standard professionali applicabili;
 - g) valutazioni e decisioni oggettive nell'ambito dei procedimenti disciplinari;
 - h) la possibilità di costituire e di diventare membri di associazioni professionali o di altre organizzazioni rappresentative dei loro interessi, di promuovere la propria formazione professionale e di proteggere il loro status;
 - i) il diritto di non eseguire un ordine illecito o contrario all'etica e agli standard professionali.