



Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori

“Alle vittime di discriminazione viene impedito di vivere”

Antonio Manganelli

(Capo della Polizia – Dir. Gen. della PS)



L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è lo strumento operativo interforze, istituito nel 2010 nell'ambito del dipartimento della Pubblica Sicurezza, per volontà dell'allora capo della Polizia, Antonio Manganelli, per **ottimizzare l'azione delle forze di polizia** «a competenza generale», Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, **nella prevenzione e nel contrasto dei reati di matrice discriminatoria.**

DOVE SIAMO



Dipartimento della Pubblica Sicurezza



Direzione Centrale della Polizia Criminale



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

Per potenziare le attività di prevenzione e contrasto dell'Oscad e per consentire di instaurare un rapporto più stretto e collaborativo col territorio, nel 2021 con circolare del Capo della Polizia, sono stati creati i referenti Oscad provinciali, individuati negli uffici di Gabinetto delle Questure e nei Reparti Operativi dei Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri.

MISSION

Dare costante impulso all'azione di **prevenzione e contrasto dei reati di matrice discriminatoria**, accrescendo la consapevolezza degli operatori di polizia sull'importanza di tutelare, nel modo più efficace possibile, i diritti fondamentali dell'individuo, ponendo massima attenzione alle **specifiche esigenze di protezione e di sostegno** delle vittime particolarmente vulnerabili.

PREVENIRE



COMBATTERE



oscad@dcpc.interno.it

TUTELA E PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

Con circolare datata 8 luglio 2023 del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, sono stati ampliati i compiti dell'OSCAD, che ora includono anche la gestione dei rapporti inter-istituzionali, sia a livello nazionale che internazionale, riguardanti la **promozione e la tutela dei diritti umani**.



HATE CRIMES



In Italia non esiste una definizione giuridica di crimine d'odio.

Viene in genere utilizzata quella elaborata dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), in base alla quale il **crimine d'odio** è un reato, commesso contro un individuo e/o beni ad esso associati, motivato da un pregiudizio che l'autore nutre nei confronti della vittima, in ragione di una "caratteristica protetta" (reale o solo presunta dall'autore) di quest'ultima.

Il crimine d'odio, quindi, si caratterizza per la presenza di **due elementi**: un fatto previsto dalla legge penale come **reato** (cosiddetto "reato base") e la **motivazione di pregiudizio** in ragione della quale l'aggressore sceglie il proprio "bersaglio".

REATO +
PREGIUDIZIO* =



* Su una «caratteristica protetta»

«CARATTERISTICHE PROTETTE»

Con l'espressione **caratteristiche protette** ci si riferisce a tratti distintivi fondamentali, condivisi da un gruppo di persone, che **riflettono un aspetto profondo dell'identità di un individuo e creano un'identità tipica del gruppo**.

Tra le caratteristiche più diffusamente protette dagli ordinamenti giuridici democratici vi sono: la "razza" (l'origine etnica), il credo religioso, la nazionalità, l'orientamento sessuale, l'identità di genere, la disabilità e così via.

L'ordinamento penale nazionale prevede una **specifico copertura rispetto ai reati discriminatori su base etnico-razziale, nazionale, religiosa e linguistica** e per i reati compiuti **ai danni di persone con disabilità**.

Risultano **privi di specifica copertura normativa i reati di matrice omotransfobica**.



- Riflettono un **aspetto profondo e fondamentale dell'identità** di una persona

- Creano un'**identità comune, tipica** del gruppo

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La protezione penale rispetto ai reati di matrice discriminatoria nel nostro Paese è prevista dal **c.d. “impianto Mancino-Reale”** (L. 654/1975 e DL 122/1993 convertito con L. 205/1993, come da ultimo modificati dal D.Lgs 21/2018) e da **ulteriori norme del codice penale e leggi speciali**. Pilastri del contrasto penale a crimini e discorsi d’odio sono, attualmente, gli **artt. 604bis e 604ter del codice penale**.

Sezione I-bis ⁽¹⁾
Del delitti contro l'eguaglianza

c.p. art. 604-bis. Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa ⁽²⁾

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

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

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

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

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

⁽¹⁾ La sezione I-bis, comprendente gli artt. 604-bis e 604-ter, è stata inserita dall'art. 2, comma 1, lett. I), D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, a decorrere dal 6 aprile 2018.

⁽²⁾ Articolo inserito dall'art. 2, comma 1, lett. I), D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, che ha inserito la sezione I-bis a decorrere dal 6 aprile 2018.

c.p. art. 604-ter. Circostanza aggravante ⁽¹⁾

Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità la pena è aumentata fino alla metà.

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

⁽¹⁾ Articolo inserito dall'art. 2, comma 1, lett. I), D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, che ha inserito la sezione I-bis a decorrere dal 6 aprile 2018.

Per approfondire l'argomento sono disponibili online le brochure **Quando l'odio diventa reato, L'odio contro le persone disabili** e **La violenza contro le donne con disabilità** (www.interno.gov.it)

HATE CRIMES: SPECIFICITÀ



under-reporting

L'**under-reporting** è il fenomeno per il quale le vittime e i testimoni di crimini d'odio tendono, per varie e complesse motivazioni, a non denunciarli.



under-recording

L'**under-recording** si riferisce al fenomeno per il quale, talvolta, le forze di polizia non riconoscono la matrice discriminatoria del reato denunciato e, conseguentemente, non lo registrano, né lo investigano come tale.



pluri-offensività

I reati d'odio producono effetti a più livelli. Nel momento in cui il reato viene commesso colpisce in primo luogo la vittima (scelta per una, o più, caratteristiche protette), ma, allo stesso tempo, lede indirettamente anche il "gruppo di minoranza" di cui essa fa parte. Le caratteristiche protette, infatti, contribuiscono alla definizione di una identità condivisa per una determinata comunità. Nei casi più gravi, può addirittura essere messa in pericolo la coesione sociale, con gravi ripercussioni sull'ordine e sulla sicurezza pubblica.



rischio di escalation

Il **rischio di escalation** è connesso all'accettazione sociale di atteggiamenti e comportamenti discriminatori, ossia, come verrà meglio chiarito più avanti, al fenomeno della *c.d.* «normalizzazione dell'odio».

RISCHIO DI ESCALATION

Caratteristica peculiare dei crimini d'odio è il **rischio di escalation**, che può essere determinato dall'accettazione sociale di atteggiamenti e comportamenti discriminatori contro gruppi di minoranza (fenomeno della c.d. «**normalizzazione dell'odio**»).

Quando atteggiamenti e comportamenti discriminatori a bassa intensità sono accettati dalla società perché non percepiti come offensivi (ma interpretati, magari, come episodi di goliardia) e quindi non adeguatamente contrastati, è più forte il rischio che si passi ad atti di discriminazione (nell'accesso a pubblici servizi, lavoro, studio, ecc.) e, infine, a veri e propri reati: danneggiamenti, profanazioni di luoghi sacri, minacce, aggressioni.

Questo pericoloso meccanismo è ben rappresentato dalla cosiddetta «**Piramide dell'odio**» elaborata dall'*Anti defamation league* al cui culmine, quale massima espressione violenta dell'odio, è posto il genocidio.



<https://www.adl.org/sites/default/files/documents/pyramid-of-hate.pdf>

OBIETTIVI

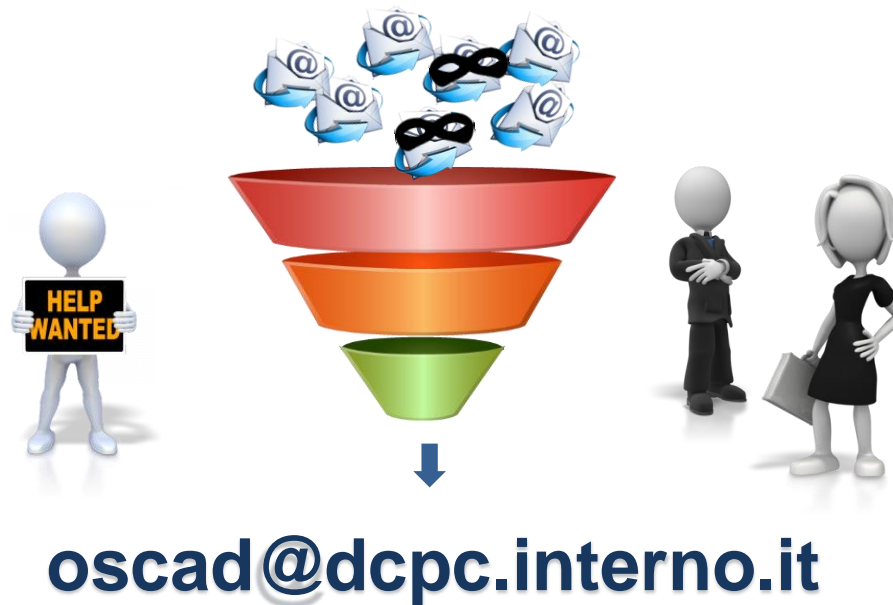
- **Agevolare le denunce di crimini d'odio**, in modo da contrastare efficacemente il fenomeno del c.d. *under-reporting* (la scarsità di denunce) e favorirne l'emersione.
- **Attivare un efficace monitoraggio**, anche attraverso un'attenta analisi delle fonti aperte.
- **Sensibilizzare/formare/aggiornare**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



EMERSIONE DEL FENOMENO

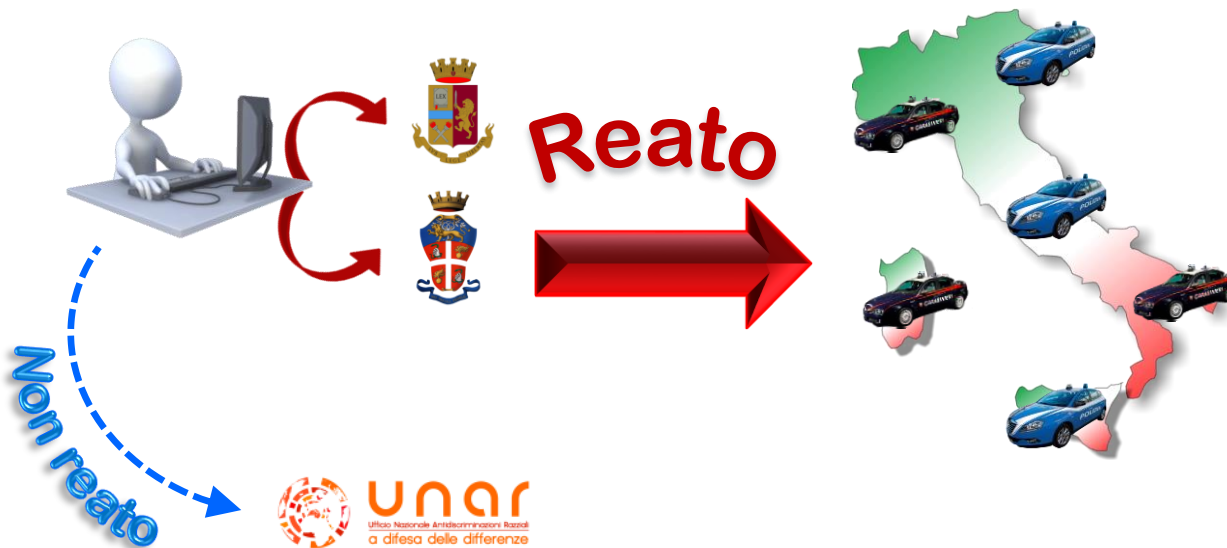
Per contrastare il fenomeno dell'under-reporting dal 2010 è attivo un indirizzo di posta elettronica: **oscad@dcpc.interno.it** destinato alla ricezione di segnalazioni da parte di istituzioni, associazioni o privati cittadini (anche in forma anonima).

La segnalazione di un atto discriminatorio all'OSCAD non sostituisce la denuncia di reato alle forze di polizia.



GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

Le segnalazioni di reato ricevute e quelle ricavate dall'analisi delle fonti aperte vengono inoltrate agli uffici della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri. A loro volta, le forze di polizia inoltrano d'iniziativa all'OSCAD segnalazioni relative ai casi trattati.



Quando la segnalazione non riguarda un reato, l'OSCAD la inoltra all'**UNAR** (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri). L'UNAR a sua volta invia all'OSCAD le segnalazioni di reato ricevute.

SUPPORTO ALLE VITTIME

Un'importante funzione svolta dall'OSCAD è l'*intermediazione* tra la vittima e le forze di polizia.

In caso di necessità, infatti, l'OSCAD fornisce specifica assistenza **accompagnando le vittime nel percorso di denuncia** - direttamente o tramite le associazioni cui si erano rivolte - aiutando a superare eventuali difficoltà che potrebbero indurle a non denunciare il reato subito.



un ponte tra le vittime e le forze di polizia

I DATI SUGLI *HATE CRIMES*

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

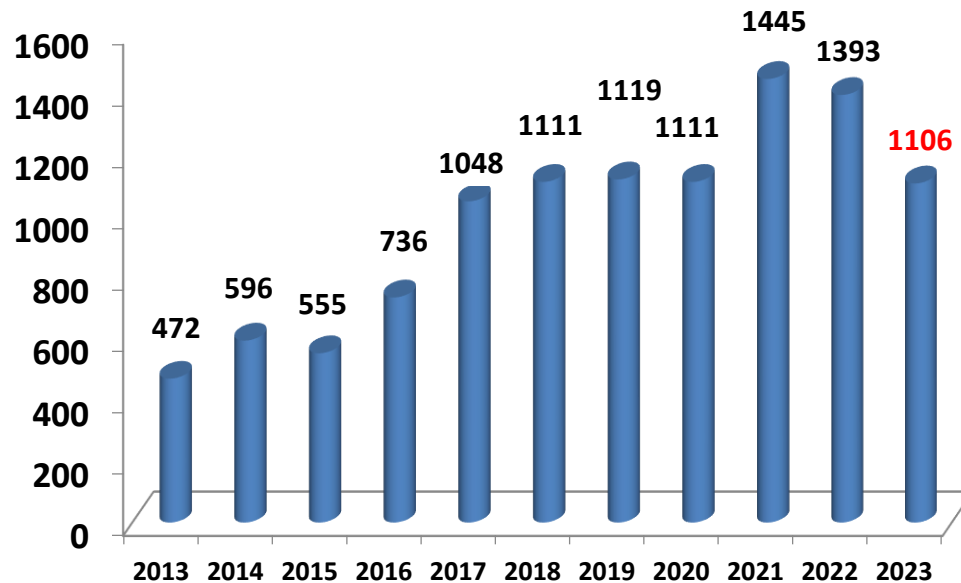


RACCOLTA DATI

A partire dal 2014 OSCAD elabora il contributo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza per la raccolta annuale dei **dati sugli hate crimes dell'OSCE**, la più importante a livello internazionale.

Si tratta però di dati eterogenei, che **non forniscono un quadro avente valore statistico sul fenomeno in Italia**. Gli incrementi e le diminuzioni non sono correlabili con certezza in modo proporzionale alla diffusione dei delitti di odio nel nostro Paese.

La continua **ottimizzazione del sistema di monitoraggio** e la costante opera di **sensibilizzazione/formazione** sulla tematica, realizzata dall'OSCAD, ha fatto registrare, negli ultimi anni, un significativo aumento dei dati raccolti.



LA FORMAZIONE

Il rispetto per i diritti umani e una sempre maggiore efficacia nella prevenzione e nel contrasto dei crimini d'odio costituiscono **priorità strategiche** per le forze di polizia.

L'attenta programmazione delle attività formative permette una efficace e capillare opera di sensibilizzazione, formazione e aggiornamento del personale di polizia, indispensabile per aumentare la capacità di risposta operativa.

Per garantire un'offerta didattica aggiornata e multidisciplinare sono state attivate relazioni con numerosi *stakeholder* istituzionali e della società civile: **UNAR**; **Servizio LGBT del Comune di Torino**, capofila della Rete READY contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere; **Amnesty International Italia**; Rete **LENFORD**, avvocatura per i diritti LGBT; **COSPE**, cooperazione per lo sviluppo dei paesi emergenti, associazione attiva in materia di antirazzismo.



**circa 66.000 operatori
formati**

(al 31 dicembre 2024 – in presenza e online)

L'ATTIVITÀ DI SENSIBILIZZAZIONE



A partire dal 2020, l'OSCAD promuove ed organizza convegni dal titolo «**Le vittime dell'odio**» finalizzati a realizzare momenti di riflessione al fine di promuovere la cultura dell'inclusione e contrastare ogni forma di razzismo.

L'evento iniziale, svoltosi a Roma il 21 gennaio 2020, è stato replicato in altre città quali Torino, Palermo, Milano, Repubblica di San Marino, Taranto, Trieste, Firenze, Mantova Modena e Catanzaro.



Il 27 maggio 2024, l'OSCAD e il Comitato Italiano Paralimpico hanno siglato un Protocollo d'intesa che prevede una collaborazione finalizzata a realizzare, sul territorio nazionale, un programma di promozione dell'attività sportiva per le persone con disabilità, ispirato al principio del diritto allo sport per tutti e al contrasto ad ogni forma di discriminazione legata a qualsiasi condizione di disabilità. Nello specifico, è stato lanciato il progetto denominato «**Diritti e inclusione contro ogni discriminazione**» che ha permesso l'incontro con numerosi studenti delle scuole superiori su tutto il territorio nazionale.



L'OSCAD partecipa alla campagna «**Una vita da social**», realizzata dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni, e che vede coinvolta anche la Polizia Stradale. La progettualità, a carattere itinerante, ha come obiettivo la diffusione della cultura della legalità e della sicurezza, tanto in rete quanto nella vita reale, senza dimenticare la sicurezza stradale. Simbolo dell'iniziativa è il truck che, con la sua aula multimediale attrezzata, raggiunge diverse località italiane per accogliere scolaresche e cittadinanza, mettendo in guardia sui pericoli del web e accendendo i riflettori sulla necessità di contrastare l'odio e le discriminazioni.

“Abituandosi a convivere con l’odio si rischia di diffonderlo, di renderlo inestinguibile”.

Sergio Mattarella

Presidente della Repubblica



In occasione della celebrazione dell’incontro con i componenti dell’Associazione Stampa Parlamentare, i Direttori dei quotidiani e delle agenzie giornalistiche e i giornalisti accreditati presso il Quirinale per la consegna del Ventaglio da parte dell’Associazione Stampa Parlamentare, del 27 luglio 2024, il Presidente della Repubblica ha rimarcato la necessità di *«adoperarsi sul piano culturale contro la pretesa di elevare l’odio a ingrediente, a elemento legittimo della vita: una spinta a retrocedere nell’inciviltà»*.

HATE SPEECH

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

Secondo la Raccomandazione CM/rec (2022)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con tale locuzione si intende: *qualsiasi tipo di espressione che incita, promuove, diffonde o giustifica violenza, odio o discriminazione contro un individuo o un gruppo di persone a causa di caratteristiche come la 'razza', il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità, l'origine nazionale o etnica, l'età, la disabilità, il sesso, l'identità di genere e l'orientamento sessuale.*

In materia di “discorso d'odio”, assume fondamentale rilievo l'esigenza di **bilanciare** i principi che, nel sistema giuridico nazionale, sono statuiti agli **articoli 2 (riconoscimento dei diritti inviolabili) e 3 (pari dignità ed uguaglianza davanti alla legge) della Costituzione** con il principio di **libera manifestazione del pensiero** di cui all'**art. 21** della stessa Carta.



HATE SPEECH ONLINE

Il principale strumento normativo previsto nel nostro ordinamento **per contrastare il discorso d'odio** è l'**art. 604 bis codice penale**: *propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa*.

L'OSCAD svolge una funzione di monitoraggio e contrasto dei discorsi d'odio **che abbiano natura penale**, ossia che possano integrare gli estremi di **reato ai sensi della normativa vigente ed alla luce della giurisprudenza di riferimento**.

Quando si tratta di **discorsi d'odio online** tale azione viene realizzata grazie all'elevatissima *expertise* della **Polizia Postale e delle Comunicazioni**, **componente dell'OSCAD**.



COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI

L'OSCAD partecipa a gruppi di lavoro e fori europei e internazionali attraverso collaborazioni con:

- **Commissione Europea** - https://ec.europa.eu/info/index_it ;
- **FRA (Agenzia per i diritti fondamentali)**, centro di *expertise* in tema di diritti fondamentali, è una delle agenzie dell'UE istituite allo scopo di fornire consulenza specializzata agli Stati membri - https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_it;
- **OSCE-ODIHR**: organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, fornisce assistenza agli Stati partecipanti e alla società civile per promuovere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, la tolleranza e la non discriminazione - <https://www.osce.org/odihr> ;
- **Consiglio d'Europa** organizzazione internazionale per la difesa dei diritti umani nel continente - <https://www.coe.int/it/web/portal> ;
- **UN-OHCHR: Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani** agenzia delle Nazioni Unite che promuove e protegge i diritti umani previsti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 - <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>;
- **ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza** organismo di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa specializzato nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo, all'intolleranza e alla discriminazione - <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/home>





oscad@dcpc.interno.it